



MINNISBLAÐ

Viðtakandi: Velferðarráð

Sendandi: Rannveig Einarsdóttir, sviðsstjóri velferðarsviðs

Efni: Staðan í málaflokki fatlaðs fólks

Fyrir liggja tvær áfangaskýrslur starfshóps um mótun tillagna um kostnaðarskiptingu ríkis og sveitarfélaga vegna þjónustu við fatlað fólk.¹ Hópurinn var skipaður af félags- og vinnumarkaðsráðherra um mitt ár 2022 og var stofnaður í kjölfar vinnu tveggja starfshópa, annars um heildarendurskoðun laga nr. 38/2018 og hins um kostnaðarþróun í málaflokknum árin 2018-2020, en niðurstöður kostnaðargreiningar sýndu alvarlega fjárhagslega stöðu þjónustu við fatlað fólk á vegum sveitarfélaga.

Í fyrirbyggjandi skýrslum er með ítarlegum hætti gerð grein fyrir kostnaðarþróun málaflokksins. Farið er yfir einstaka þætti lið fyrir lið en auk verðlagsbreytinga er kostnaðaraukinn rakinn til fjölgunar einstaklinga á framlögum, betri vinnutíma í vaktavinnu (stytting vinnuvikunnar), kostnaðarauka sveitarfélaga umfram aðra markaði vegna kjarasamninga, breytinga á þjónustu á heimilum fólks, þjónustu við börn með fjölþættan vanda, öryggisvistunar fullorðinna og NPA samninga.

Ríki og sveitarfélög skrifuðu undir samkomulag um breytingu á fjárhagsramma þjónustu sveitarfélaga við fatlað fólk þann 15. desember 2023². Samkomulagið felur í sér að útsvarsprósenta sveitarfélaga hækkar um 0,23% með samsvarandi lækkun tekjuskattsprósentu ríkisins. Samkomulagið felur jafnframt í sér að ríki og sveitarfélög munu halda áfram vinnu við kortlagningu, greiningu og gerð tillagna er snúa að börnum með fjölþættan vanda, yngri hjúkrunarsjúklingum, fullorðnum sem sæta öryggisráðstöfunum og vinnu við að ná niður biðlistum eftir sértæku húsnæði fyrir fatlað fólk. Hækkunin nemur um sex milljörðum króna miðað við árið 2024. Í kjölfar samkomulags frá því í desember 2022 fluttust 5,7 milljarðar króna frá ríki til sveitarfélaganna og er heildarhækkun á fjárhagsramma þjónustu sveitarfélaga við fatlað fólk, frá árinu 2022, tæplega 12 milljarðar króna en í lok árs 2022 var um sambærilegan flutning á tekjustofnum að ræða frá ríki til sveitarfélaga sem nam 0,22% af útsvarsstofni.

¹ Kostnaðar- og ábyrgðaskipting ríkis og sveitarfélaga, áfangaskýrsla I, janúar 2024:

<https://fundur.reykjavik.is/sites/default/files/agenda-items/%C3%81fangask%C3%BDrsla%20I%20-%20Greining%20%C3%A1%20kostna%C3%B0ar%C3%BEr%C3%B3un%20%C3%AD%20%C3%BEj%C3%B3nustu%20vi%C3%B0%20fatla%C3%B0%20f%C3%B3lk%20-%20Till%C3%B6gur%20starfsh%C3%B3ps.pdf>

Kostnaðar- og ábyrgðaskipting ríkis og sveitarfélaga, áfangaskýrsla II, september 2024:

https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/Kostnadar_og_abyrgdarskipting_rikis_og_sveitarfelaga_i_malefnum_fatlads_folks_afangaskyrsla_II.pdf

² Samkomulag ríkis og sveitarfélaga, 15. desember 2023.



Ljóst er að enn vantar umtalsvert upp á fulla fjármögnun málaflokksins. Það er mat sveitarfélaganna að til framtíðar þurfi að hækka útsvarið um allt að 1%-stig til að takast á við fyrirsjáanlega uppbyggingu í málaflokknum og fjármagna umfang þess að öðru óbreyttu. Í ljósi þess hve umfangsmikið verkefnið er var ákveðið að áfangaskipta vinnu hópsins og hefur félags- og vinnumarkaðsráðherra skipað nýjan starfshóp sem fékk það verkefni að kortleggja, greina og gera tillögur að þeim þáttum sem voru skilin eftir í ofangreindu samkomulagi frá 15. desember 2023, eins og að framan er greint. Á grundvelli seinni áfangaskýrslu kostnaðarskiptingarhóps hefur verið gert samkomulag vegna barna og ungmenna með fjölþættan vanda og einnig hefur verið unnið að lagasetningu vegna öryggisráðstafana og er frumvarp þar að lútandi á þingmálaskrá haustsins. Eftir standa stórir málaflokkar eins og áætlun um að uppfylla þjónustuparfir fatlaðs fólks í samræmi við lög nr. 38/2018, þ.m.t. sértæk húsnæðisúrræði fyrir fatlað fólk með auknar stuðningsþarfir og stöðu og framtíð þjónustu við ungt fólk á hjúkrunarheimilum.

Í ljósi ofangreinds verður í þessu minnisblaði farið yfir stöðu og þróun málaflokksins í Reykjavík út frá helstu þjónustupáttum.

Greinargerð:

Reykjavíkurborg hefur sinnt málaflokki fatlaðs fólks frá árinu 2011 þegar málaflokkurinn færðist frá ríki til sveitarfélaga.

Stefna Reykjavíkurborgar í þjónustu við fatlað fólk á heimilum sínum var unnin á árunum 2012 og 2013³. Stefnan var unnin í samráði við hagsmunasamtök fatlaðs fólks og að gerð hennar komu kjörnir fulltrúar, fatlað fólk og hagsmunasamtök þess, embættismenn, sérfræðingar og starfsfólk. Stefnan byggir á hugmyndafræðinni um sjálfstætt líf og á sér stoð í 19. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks. Aðgerðaáætlun með stefnunni er fullunnin. Á fundi velferðarráðs þann 25. júní sl. var tekin ákvörðun um að hefja vinnu við gerð nýrrar stefnu í málaflokknum.

Fyrstu árin eftir yfirfærslu málaflokksins einkenndust af miklu lærdómsferli, borgin tók yfir rekstur íbúðakjarna og herbergjasambýla, vinnu- og virknimiðaða stoðþjónustu auk félagslegrar ráðgjafar og stoðþjónustu fyrir fatlað fólk (áður frekari liðveisla). Áður höfðu sveitarfélögin sinnt félagslegri liðveislu (nú stuðningsþjónusta) við fatlað fólk sem og akstursþjónustu.

Húsnæðismál fatlaðs fólks

Strax árið 2011 kom í ljós að fleiri voru á bið eftir húsnæði og þjónustu en gert hafði verið ráð fyrir og hófst kortlagning á stöðunni ásamt áætlunum um uppbyggingu þegar í stað. Árið 2012 samþykkti velferðarráð kaup á 32 stökum íbúðum fyrir einstaklinga með geðfötlun. Árið 2013 samþykkti velferðarráð þjálfunarheimili að Njálsgötu 65 fyrir 6 til 7 einstaklinga. Njálsgata var lögð niður 2016 og varð að Liðsaukanum, færanlegu teymi sem veitir stuðning til 18 einstaklinga.

Þriggja til fimm ára uppbyggingaráætlun velferðarsviðs er varðar sértæk húsnæðisúrræði var samþykkt í velferðar- og borgarráði í apríl 2014 og með breytingum samþykktum í velferðarráði 18. desember 2014.

³ Stefna Reykjavíkurborgar í þjónustu við fatlað fólk á heimilum sínum:
https://reykjavik.is/sites/default/files/vel_fatladir_heimja.pdf



Í apríl 2016 var samþykkt í velferðar- og borgarráði viðbót við fyrri samþykktir en um var að ræða „Neyðaráætlun - þrír nýir íbúðakjarnar á árunum 2016 - 2017“, þar af eitt bráðabirgðahúsnæði til að leysa úr neyðarmálum nokkurra fatlaðra einstaklinga.

Á fundi velferðarráðs þann 22. júní 2017 var samþykkt „Uppbyggingaráætlun sértækra húsnæðisúrræða 2018 - 2030 fyrir fatlaða einstaklinga“ og þann 24. ágúst 2017 var hún samþykkt í borgarráði. Uppbyggingaráætlunin er byggð á húsnæðisstefnu Reykjavíkurborgar til 2030 og stefnu Reykjavíkurborgar í þjónustu við fatlað fólk á heimilum sínum 2013 - 2024. Um er að ræða áfangaskipta áætlun í þremur áföngum:

- Áfangi I (2018 - 2020) gerir ráð fyrir 80 - 90 íbúðum.
- Áfangi II (2021- 2025) 42 - 50 íbúðir.
- Áfangi III (2026 - 2030) 35 - 43 íbúðir. (3 kjarnar og félagslegt leiguhúsnæði).

Í heildina er um að ræða alls 157 - 183 íbúðir. Alls hafa 19 nýir íbúðakjarnar verið teknir í notkun frá árinu 2018⁴. Bent er á að árið 2020 var fjöldi íbúa í sértæku húsnæði í Reykjavík 459 talsins eða um 48% á landsvísu sem voru samtals 957. Reykjavík naut hins vegar aðeins framlags með um 35% fjölda einstaklinga eða 448 af 1275 á landsvísu. Er það mat Reykjavíkurborgar að kostnaðarauka ársins 2020 umfram annarra sveitarfélaga megi að mestu rekja til þessa.

Árið 2022 var svo endurskoðuð uppbyggingaráætlun húsnæðis fyrir fatlað fólk samþykkt í velferðar- og borgarráði. Áætlunin gerir ráð fyrir 20 íbúðakjörnum, þar af 11 íbúðakjörnum út frá biðlistum, sex íbúðakjörnum vegna niðurlagningar herbergjasambýla og þremur vegna húsnæðis í eigu þriðja aðila. Húsnæði í eigu þriðja aðila eru íbúðakjarnar að Hólmasundi og Barðastöðum sem eru í eigu Brynju, leigufélags Öryrkjabandalagsins en langtíma leigusamningar vegna þessa húsnæðis fylgdu með við yfirfærslu málaflöksins. Tækifæri til að losa um leigusamning við Brynju vegna Sléttuvegar gafst í lok árs 2023 og því eru einungis tveir íbúðakjarnar eftir í þessum flokki. Að auki á Brynja, leigufélag húsnæði að Hverfisgötu og Lindargötu og henta þeir íbúðakjarnar vel og engin þörf er á breytingum þar að lútandi. Endurskoðuð uppbyggingaráætlun hefur ekki verið fjármögnuð en hluti hennar átti að koma inn á árunum 2023, 2024 og 2025.

Endurskoðuð uppbyggingaráætlun 2022 - 2030

Ár	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Fjöldi nýrra úrræða	1	3	4	7	0	0
Fjöldi viðbótar rýma	6	18	24	42	0	0
Uppsöfnuð fjölgun rýma	6	24	48	90	90	90
Meðalkostnaður á heimili	0	59.074	56.291	49.953	49.519	49.519
Áætlaður kostnaður	0	1.417.778	2.701.973	4.495.807	4.456.737	4.456.737

Á árunum frá yfirfærslu hefur níu herbergjasambýlum verið lokað og íbúum boðnir aðrir búsetukostir. Hefur það verið gert á grundvelli ákvæða í framkvæmdaáætlun um málefni fatlaðs fólks og bráðabirgðaákvæðis II í lögum um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir, nr. 38/2018, og á grundvelli 10 ára áætlunar velferðarsviðs um lokun herbergjasambýla frá árinu 2017. Enn eru níu herbergjasambýli í rekstri, sjö fyrir fólk með þroskahömlun og skyldar fatlanir og tvö fyrir geðfatlað fólk.

⁴ Nýir íbúðakjarnar frá 2018



Heildarbiðlisti eftir húsnæði fyrir fatlað fólk hefur aldrei verið lengri þrátt fyrir mikla uppbyggingu síðustu ár, hann taldi í ágúst 2025, 226 einstaklinga þar af eru 171 að bíða eftir fyrstu úthlutun (nýjar umsóknir) og 55 á bið eftir milliflutningi úr einu húsnæði í annað.

Í kjölfar dóms Héraðsdóms Reykjavíkur þann 16. júní 2021 í máli nr. E-2712/2020⁵ þar sem Reykjavíkurborg var dæmd til að greiða einstaklingi á bið eftir sértæku húsnæði bætur, kr. 1.100.000.-, var skert á verklagi um upplýsingagjöf til einstaklinga á biðlista. Samkvæmt núgildandi verklagi fá einstaklingar sem verið hafa á biðlista umfram þrjá mánuði sendar árlega persónulegar áætlanir um hvenær fyrirhugað sé að húsnæðisúrræði geti verið tilbúið⁶. Þessar áætlanir taka mið af uppbyggingu húsnæðis samkvæmt endurskoðaðri uppbyggingaráætlun húsnæðis fyrir fatlað fólk. Ljóst er að framangreindar áætlanir hafa riðlast verulega frá því að þær voru fyrst sendar út þar sem uppbygging hefur tafist vegna þess að uppbyggingaráætlunin hefur ekki verið fjármögnuð.

Í maí 2023 óskuðu Landssamtökin Proskahjálpið eftir upplýsingum um nöfn og heimilisföng einstaklinga á bið eftir húsnæði fyrir fatlað fólk með það að markmiði að bjóða þessum einstaklingum leiðbeiningar um réttarstöðu þeirra þannig að þeir geti tekið afstöðu til þess hvort þeir telji sig vera í sambærilegri stöðu og aðili framangreinds dómsmáls og í framhaldi aðstoð við að sækja rétt sinn⁷.

Sjö dómsmál vegna húsnæðis verða þingfest í héraðsdómi í lok september.

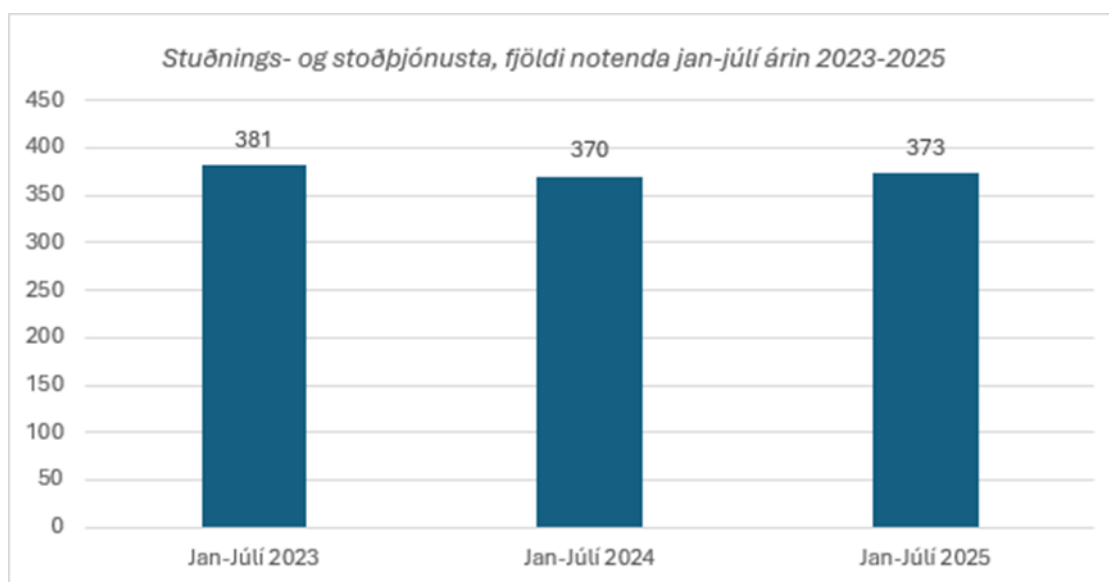
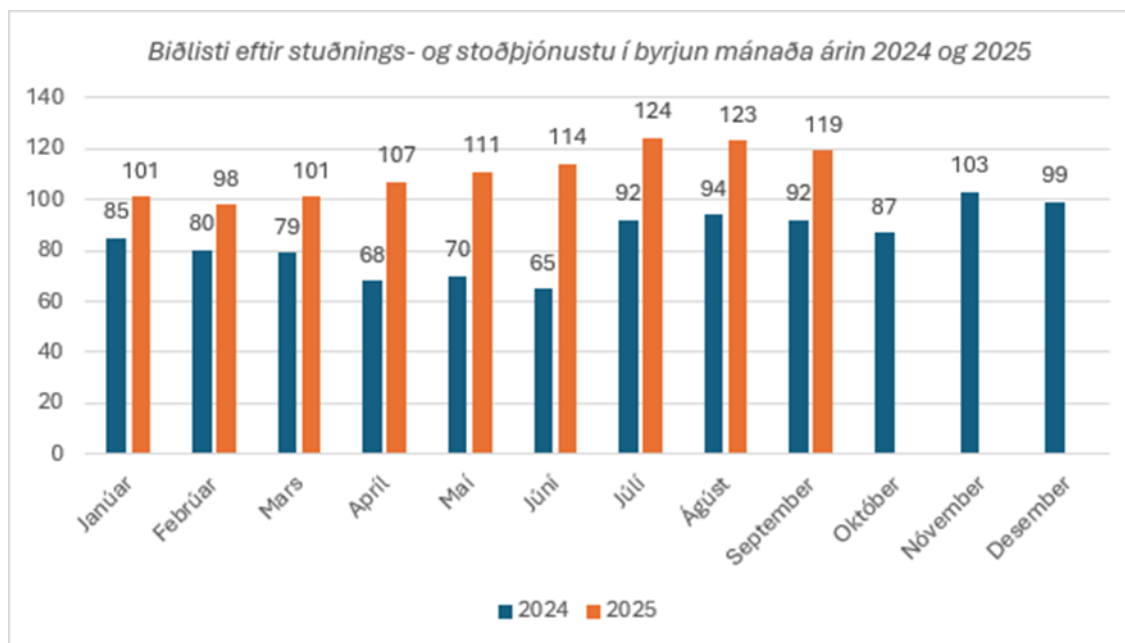
Stoð- og stuðningsþjónusta

Við yfirfærslu færðist öll ráðgjöf við fatlað fólk og fjölskyldur þeirra frá ríki til sveitarfélags sem og allur félagslegur stuðningur í formi liðveislu (nú stuðningsþjónusta) og aðstoð við athafnir daglegs lífs, frekari liðveisla (nú stoðþjónusta). Stoð- og stuðningsþjónusta við fatlað fólk er umfangsmikill þjónustupáttur og á tímabilinu janúar - júlí 2025 nutu 373 einstaklingar slíkrar þjónustu í Reykjavík. Biðlistar eftir þessari þjónustu hafa verið viðvarandi frá yfirfærslu en ávallt er forgangsraðað þannig að þeir sem eru í mestri þörf bíða styst og neyðarmál eru afgreidd strax. 1. september 2025 voru 119 einstaklingar á biðlista eftir stoð- og stuðningsþjónustu. Í ljósi breyttrar hugmyndafræði í málaflokknum á grundvelli samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks, lagasetningar frá 2018 og stefnu Reykjavíkurborgar getur öflug stoð- og stuðningsþjónusta gert fötluðu fólki sem ekki þarf sólarhringsviðveru kleyft að búa í eigin íbúð, hvort heldur eignaríbúð eða félagslegu leiguhúsnæði. Þannig er unnt að koma í veg fyrir þörf á sértækri búsetuþjónustu. Eftir skipulagsbreytingar á skrifstofu málefna fatlaðs fólks 1. febrúar sl. hefur verið unnið markvisst að kortlagningu þjónustunnar og möguleikum til nýsköpunar og þróunar

⁵ Dómur Héraðsdóms Reykjavíkur nr. E-2712/2020

⁶ Skapalón að bréfi

⁷ Bréf dagsett 8. maí 2023 frá Flóka Ásgeirssyni, lögmanni.



Brýnt er að hlúa að þessu þjónustuformi og styrkja það enn frekar.

Notendasamningar og notendastýrð persónuleg aðstoð (NPA)

Notendasamningar í formi beingreiðslu hafa tíðkast frá því fyrir yfirfærslu. Fyrstu samningarnir voru þríhliða samningar milli Svæðisskrifstofu í málefnum fatlaðs fólks, Félagsþjónustu borgarinnar og viðkomandi einstaklings. Þessir samningar voru gerðir í undantekningatilfellum þegar hefðbundin þjónusta dugði ekki til. Fyrstu reglur um beingreiðslusamninga í Reykjavík tóku gildi í desember 2015 og er markmið regnanna að auka val einstaklinga á formi og fyrirkomulagi aðstoðar að undangengnu faglegu mati á grundvelli reglna Reykjavíkurborgar. Í ágúst 2025 voru alls 30 einstaklingar með beingreiðslusamning í Reykjavík. Heildarkostnaður beingreiðslusamninga það sem af er ári 2025 er um 197 m.kr. Oft fær fólk beingreiðslusamning vegna biðar eftir notendastýrðri persónulegri aðstoð (hér eftir nefnd NPA). Þegar einstaklingur svo fær NPA samning þá færast fjármagníð úr beingreiðslusamningi í NPA samninginn.



NPA hófst sem tilraunaverkefni árið 2012. Auglýst var eftir þátttakendum í tilraunaverkefnið og var markmiðið að fá sem fjölbreyttasta reynslu af þjónustuförminu. Mikil og góð reynsla fékkst af tilraunaverkefninu og alveg ljóst að þau sem tóku þátt voru mjög sátt. Það var svo með tilkomu laga um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir nr. 38/2018 (11. gr.) að NPA varð lögbundið þjónustuform og litu fyrstu reglur Reykjavíkurborgar um NPA dagsins ljós með samþykkt velferðarráðs og borgarráðs í mars 2019. NPA samningar í Reykjavík eru nú 44 talsins en þeim var fjölgað um tvo árið 2025. Í meðfylgjandi töflu eru upplýsingar um fjölda NPA samninga frá 2018, annars vegar á landinu öllu og hins vegar í Reykjavík.

Ár	Fjöldi á landsvísu		Fjöldi í Reykjavík
2018	77		19
2019	87		24**
2020	83		23***
2021	90		30 (29) ****
2022	89		29 (27) *****
2023	97+28*		27+14 *****
2024	123		39 +3*****
2025	*****		42 +2 *****

* Talan fyrir árið 2023 miðast við þá samninga sem komnir voru til framkvæmda 10. september, þegar sótt var um framlag vegna þess árs. Til viðbótar hafa 28 umsóknir verið samþykktar og hófust þeir samningar ýmist á haustmánuðum eða munu komast til framkvæmda nú í upphafi nýs árs.

**Fimm samningar bættust við á árinu 2019

***Tveir samningar mæðgina sameinaðir í einn

**** Sjö samningar settir af stað á árinu - Einn notandi féll frá á árinu

***** Fyrri part árs eru 29 samningar – Tveir notendur féllu frá á árinu

*****Fengum mótfamlag með 14 nýjum samningum í árslok

***** Tveir notendur féllu frá og þremur nýjum samningum var úthlutað.

***** Ekki fengust upplýsingar um fjölda samninga á landsvísu árið 2025 frá Jöfnunarsjóði sveitarfélaga, þar sem umsóknir um mótfamlög hafa ekki borist frá öllum sveitarfélögum. Auglýstur umsóknarfrestur var 10. september sl.

*****Tveimur nýjum samningum úthlutað.

Vinnu- og virknimiðuð stoðþjónusta

Við yfirfærslu málaflokks fatlaðs fólks frá ríki til sveitarfélaga færðust atvinnumál fatlaðs fólks til sveitarfélaga. Í lögum nr. 38/2018 um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir segir m.a. í 22. gr.: „*skipulag, framkvæmd og rekstur vinnustaða fyrir verndaða vinnu, hæfingu og virknipjálfun er á ábyrgð sveitarfélaga, nema annað sé sérstaklega ákveðið með samkomulagi ríkis og Vinnumálastofnunar*“. Við yfirfærslu voru tveir vinnustaðir í Reykjavík ætlaðir fötluðu fólki með langvarandi stuðningsþarfir, Gylfaflöt og lðjuberg. Í dag eru vinnustaðirnir fjórir en Opus í Völvufelli og SmíRey í Arnarbakka hafa bæst við.

Sl. vor kom í ljós að Eignaskrifstofa borgarinnar náði ekki samkomulagi við leigusala varðandi húsnæðið að Bæjarflöt (Gylfaflöt) og var velferðarsviði gert að tæma húsnæðið fyrir 1. júní 2025. Tímaramminn var knappur en eftir leit og skoðun á mögulegu húsnæði varð Skeifan 8



fyrir valinu. Starfsfólk Gylfaflatar lyfti grettistaki og náðu að tæma húsnæðið og flytja á nýja starfsstaðinn á tilsettum tíma eftir 25 ára starfsemi í Bæjarflöt. Húsnæðið að Skeifunni er ca. 1800 fermetrar, bjart og fallegt. Húsnæðið er ekki hannað fyrir þá starfsemi sem velferðarsvið er með og því þarf að gera talsverðar breytingar þannig að vel fari um það fatlaða fólk sem er í vinnu- og virknimiðaðri stoðþjónustu. Til stendur að færa starfsemi Opus í Skeifuna (núverandi húsnæði er bráðabirgðahúsnæði) þegar búið er að framkvæma þær breytingar sem þarf til að húsnæðið uppfylli kröfur sem gerðar eru til starfseminnar. Í Skeifunni stendur velferðarsviði til boða að leigja viðbótarhúsnæði sem myndi henta einkar vel fyrir starfsemi SmíRey og Klúbbhússins auk listasmíðju. Slíkt fyrirkomulag myndi henta einkar vel og vera starfsemi vinnu- og virknimiðaðrar stoðþjónustu til framdráttar. Verið er að kanna möguleika á að leigja húsnæðið ef til þess fæst fjármagn.

Nú eru um 70 fatlaðir einstaklingar í vinnu- og virknimiðaðri stoðþjónustu á velferðarsviði og auk þess veitir starfsemin um 30 fötluðum einstaklingum stuðning á einn eða annan hátt í atvinnu sem annars væru í beinni þjónustu. Velferðarsvið veitir einnig 161 einstaklingi vinnu- og virknimiðaða stoðþjónustu á grundvelli þjónustusamnings við Ás styrktarfélag í alls 108 dagrymum. Á grundvelli þeirra breytinga sem þegar hafa verið gerðar á vinnu- og virknimiðaðri stoðþjónustu hjá Reykjavíkurborg hefur eftirspurn eftir þjónustu velferðarsviðs aukist en áður var eftirspurnin fyrst og fremst eftir þjónustu Áss styrktarfélags. Árleg nýliðun og aukin þörf á þróun og nýbreytni gerir að verkum að mikil þörf er fyrir nýtt húsnæði undir vinnu- og virknimiðaða stoðþjónustu enda er húsnæðið að Lynghálsi og Völvufelli bráðabirgðahúsnæði sem munu víkja við uppbyggingu hverfanna. Til að bregðast við árlegri nýliðun í þjónustuna er jafnframt verið að skoða möguleika á að setja á laggirnar dagdvöl fyrir aldrað fatlað fólk en nú eru 17 einstaklingar 67 ára og eldri í vinnu- og virknimiðaðri stoðþjónustu hjá velferðarsviði og Ás styrktarfélagi.

Einstaklingar með tvígreiningar, þ.e. bæði geðsjúkdóm og virkan fíknisjúkdóm

Reykjavíkurborg tók yfir búsetuþjónustu við geðfatlaða einstaklinga á grundvelli svonefnds Straumhvarfaverkefnis árið 2008. Íbúar í geðkjörnum fyrstu árin voru almennt ekki í neyslu fíkniefna. Stofnaðir voru tveir svonefndir tvígreiningarkjarnar fyrir einstaklinga sem voru með alvarlega geðsjúkdóma og áttu sögu um neyslu en voru óvirkir. Staðan nú er þannig að af 179 íbúum í geðkjörnum og húsnæði með stuðningi í Reykjavík eru 60 einstaklingar með tvígreiningar. Þessi aukning hefur gert allt starf innan geðkjarnanna mun flóknara en áður og aukið álag bæði á aðra íbúa og starfsfólk auk þess sem tíðni alvarlegra atvika hefur aukist. Sé litið til biðlista eftir húsnæði fyrir geðfatlaða einstaklinga þá er orðin undantekning ef viðkomandi er ekki í neyslu. Mikil þörf er á stigskiptri búsetuþjónustu fyrir einstaklinga með tvígreiningar. Með stigskiptri búsetu er átt við skammtímabúsetu allt að tveimur til þremur árum þar sem einstaklingur fær stuðning og þörf fyrir framtíðarbúsetu er metin. Skrifstofa málefna fatlaðs fólks sótti um og fékk styrk að upphæð 30 m.kr. frá Jöfnunarsjóði sveitarfélaga til að móta og þróa stuðning við tvígreindra einstaklinga. Það verkefni hófst í febrúar 2024 og er enn í vinnslu. Meðal tillagna starfshópsins er að stefna borgarinnar feli í sér skaðaminnkandi hugmyndafræði í stuðningi við fatlað fólk með vímuefnavanda. Þá er mjög brýnt að halda áfram samtali við Tryggingastofnun ríkisins og félags- og húsnæðismálaráðuneytið varðandi heimild til að draga kostnað vegna húsnæðis af örorkubótum. Með þessu móti væri hægt að koma í veg fyrir að einstaklingar missi húsnæði vegna vangoldinnar leigu og þannig tryggt litlum hópi fatlaðs fólks þau nauðsynlegu mannréttindi að halda þaki yfir höfuðið.

Skammtímadvalir fyrir fötluð börn

Velferðarsvið rekur í dag fimm skammtímadvalir fyrir fötluð börn og ungmenni. Vegna biðlista eftir búsetuúrræðum hefur reynst erfitt að viðhalda samfelldri þjónustukeðju. Af þeim sökum



dvelur nú óeðlilega stór hópur fullorðinna fatlaðra einstaklinga í skammtímadvöl sem upphaflega var ætluð börnum og ungmennum.

Samkvæmt lögum nr. 38/2018 um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir er heimilt að veita fullorðnu fötluðu fólki sem býr í foreldrahúsum skammtímadvöl á meðan beðið er eftir varanlegri þjónustu. Í dag eru alls 26 einstaklingar, 18 ára og eldri, í slíkri dvöl innan úrræða sem ætluð eru börnum og ungmennum.

Þessi staða hefur í för með sér að biðlistar eftir þjónustu við börn lengjast, auk þess sem erfitt reynist að veita báðum hópum viðeigandi þjónustu vegna ólíkra stuðningsþarfa. Að mati skrifstofu málefna fatlaðs fólks er brýnt að aðskilja þjónustu við börn og fullorðna þegar kemur að skammtímadvöl.

Því er talið æskilegt að komið verði á fót sérstöku skammtímadvalarúrræði fyrir fullorðið fatlað fólk, þar sem boðið er upp á viðeigandi þjónustu á meðan beðið er eftir framtíðarbúsetu.

Málefni fatlaðra einstaklinga með flóknar og sértækar stuðningsþarfir vegna hegðunar

Á undanförunum árum hefur orðið veruleg aukning á fjölda einstaklinga sem hafa umtalsverðar stuðningsþarfir vegna óæskilegrar hegðunar. Að sama skapi hefur fjöldi dóma og úrskurða sem tengjast brotum á VII. kafla almennra hegningarlaga; Um öryggisráðstafanir, sviptingu borgararéttinda og upptöku eigna, aukist. Jafnframt hafa dómur og úrskurðir dómstóla í auknum mæli kveðið á um að sakborningar séu dæmdur til búsetu innan sveitarfélags á ábyrgð og undir eftirliti yfirlæknis réttargeðdeildar Landspítala. Þessi þróun er verulega íþyngjandi fyrir Reykjavík og til þess fallin að setja búsetuþjónustu velferðarsviðs í uppnám auk þess sem kostnaður er gríðarlegur. Svonefndir rýmkunardómar, þ.e. úrskurðir dómstóla sem kveða á um rýmkun frá öryggisgæslu á réttargeðdeild, í búsetuþjónustu sveitarfélags, hafa verið viðurkenndir af félags- og vinnumarkaðsráðuneytinu sem hlutverk ríkisvaldsins og hefur Reykjavíkurborg fengið endurgreiddan kostnað vegna þriggja slíkra dóma frá árinu 2016.

Þetta eru þó langt í frá einu dómarnir sem hafa fallið. Sem dæmi um fleiri dóma sem hafa fallið á síðari árum eru mál einstaklinga sem hafa verið dæmdir til öryggisvistunar í Klettabæ á kostnað Reykjavíkurborgar. Dæmi er um einstakling sem fékk dóm á grundvelli 62. gr. almennra hegningarlaga árið 2020 og hefur sá dómur ekki verið fullnustaður af þar til bærum aðilum og viðkomandi er í búsetu hjá Reykjavíkurborg. Í lok september sl. féll dómur í máli einstaklings sem er búsettur í íbúðakjarna fyrir geðfatlaða og þann 13. desember barst erindi frá embætti ríkissaksóknara til yfirlæknis á geðdeild LSH, sviðsstjóra velferðarsviðs ásamt heilbrigðisráðuneyti og félags- og vinnumarkaðsráðuneyti með afriti á dómsmálaráðuneytið þess efnis að dómurinn skyldi fullnustaður. Velferðarsvið borgarinnar hefur margítrekað vakið athygli og máls á þessari stöðu og kallað eftir aðkomu ríkisins.

Ungmennir vistuð í Klettabæ

Þau fimm ungmenni sem nú eru vistuð í Klettabæ á grundvelli fötlunar voru upphaflega vistuð þar á grundvelli barnaverndarlaga nr. 80/2002. Samkvæmt núgildandi verklagi skal hefja yfirfærsluáætlun frá barni til fullorðins þegar fatlað barn verður 17 ára. Í tilfellum þeirra fimm ungmenna, 18 ára og eldri sem enn eru vistuð í Klettabæ eru einungis tvö sem bíða eftir hefðbundnu búsetuúrræði. Aðrir þurfa að öllum líkindum sérsniðin úrræði og umfangsmikinn stuðning.

Kostnaður vegna þessa fimm einstaklinga árin 2023 og 2024:



	2023	2024
Ungmennni 1	167.224.875	183.705.669
Ungmennni 2	152.630.640	167.978.994
Ungmennni 3	153.031.919	167.915.670
Ungmennni 4	71.750.091	80.963.277
Ungmennni 5	133.532.850	138.668.848
Samtals	678.170.375	739.232.458

Gert er ráð fyrir að Barnavernd Reykjavíkur útskrifi fimm einstaklinga í fullorðinsþjónustu sem nú eru vistuð í Klettabæ og Heilindum í árslok án þess að fyrir liggi úrræði sem getur tekið við þeim.

Mjög brýnt er að velferðarsvið komi sér upp viðeigandi úrræðum fyrir þessi ungmenni.

Fjármögnun málaflokksins

Við yfirfærslu málaflokks fatlaðs fólks frá ríki til sveitarfélaga árið 2011 var gert ráð fyrir að fjármögnun málaflokksins yrði að fullu tryggð með hækkun útsvars. Fjármögnunin var endurskoðuð árið 2014 með hækkun útsvars í 1,24% þar sem 0,25% fara beint til sveitarfélaga en 0,99% til Jöfnunarsjóðs sem skiptir fjármunum milli þjónustusvæða/sveitarfélaga að mestu á grunni stuðningsparfa (SIS mats)⁸. Árið 2016 bættust við fjármögnun málaflokksins 0,235% af innheimtum skatttekjum ríkissjóðs. Þess ber að geta að SIS mat er ekki lögbundið mat og einstaklingar geta hafnað því að fara í slíkt mat. Í þeim tilvikum hefur borgin fengið greiddan raunkostnað við þjónustu einstaklinga, þ.e. ef stuðningur við viðkomandi er umfangsmikill.

Mismunur á milli tekna og gjalda hefur hins vegar vaxið jafnt og þétt í gegnum árin einkum fyrir tilstilli aukinna krafna um þjónustu sem byggja á lögum, reglugerðum og alþjóðlegum skuldbindingum. Fyrir liggur að mikið vantar upp á að þjónustukröfur sem þessi lagasetning leggur á sveitarfélög hafi verið kostnaðarmetin eins og 129. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 gerir ráð fyrir og 66. gr. laga um opinber fjármál nr. 123/2015.

Í árslok 2022 náðist áfangasamkomulag við ríkið um frekari fjármögnun málaflokksins þegar útsvarsprósenta sveitarfélaga var hækkuð um 0,22% og aftur í árslok 2023 þegar útsvarsprósentan var hækkuð um 0,23% til viðbótar. Þannig nemur eiginfjármögnun sveitarfélaga í dag enn 0,25% en sá hluti útsvars sem rennur til Jöfnunarsjóðs nemur 1,44%.

Vakin er athygli á því að árið 2023 jukust framlög sem Reykjavíkurborg greiðir til Jöfnunarsjóðs vegna málaflokksins um 2,72 ma.kr. Hækkunina má rekja bæði til aukinna útsvarstekna og 0,22% hækkunar útsvars. Framlög frá Jöfnunarsjóði til Reykjavíkurborgar jukust hins vegar einungis um 2,56 ma.kr á sama tíma. Þetta bendir til þess að Reykjavíkurborg fái hlutfallslega minna þegar viðbótarfjármagni inn í málaflokkinn er endurdreift í gegnum Jöfnunarsjóð heldur en ef 0,25% eiginfjármögnun sveitarfélaga yrði hækkuð.

Lokaorð

Hér að framan hefur verið tæpt á helstu þjónustupáttum sem Reykjavíkurborg sinnir í málaflokki fatlaðs fólks. Um er að ræða lögbundna þjónustu sem borgin hefur sinnt frá árinu 2011. Mikil gerjun hefur átt sér stað í málaflokknum frá yfirfærslu árið 2011, nýjar reglugerðir og ný lög tóku gildi strax árið 2011, sem dæmi má nefna lög um réttindagæslu fyrir fatlað fólk nr. 88/2011 og reglugerð nr. 1054/2010 um þjónustu við fatlað fólk á heimili sínu. Alþingi fullgilti

⁸ <https://www.rgr.is/is/fagsvid/sis-mat-a-studningsthorf>



Samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks haustið 2016 og lögfesting samningsins er á þingmálaskrá Alþingis haustið 2025. Ný löggjöf í málaflokknum tók gildi með lögum um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir nr. 38/2018. Með lögum nr. 38/2018 varð notendastýrð persónuleg aðstoð að lögbundnu þjónustuformi. Ljóst er að nýjar kröfur og aukin áhersla á réttindi fatlaðs fólks með tilkomu nýrra laga, reglugerða og annarra stjórnvaldsfyrirmæla leggja auknar skyldur á þjónustuveitendur.

Auknum skyldum fylgir aukinn kostnaður og hafa sveitarfélög sem eru helstu þjónustuveitendur í málaflokknum glímt við tekjuvanda nánast allar götur frá yfirfærslu. Í framhaldi af vinnu starfshóps um heildarendurskoðun laga nr. 38/2018 var sett á laggirnar nefnd skipuð fulltrúum ríkis og sveitarfélaga um kostnaðarskiptingu málaflokksins. Sú nefnd skilaði af sér tillögum í lok desember 2023. Eins og sagði í upphafsorðum minnisblaðs þessa varð tekjuaukning sveitarfélaga vegna reksturs málaflokks fatlaðs fólks frá 2022, tæpir 12 milljarðar á landsvísu. Sú upphæð dugar ekki fyrir uppsöfnuðum halla málaflokksins og því liggur fyrir að tekjuaukningin fari í að greiða niður halla á málaflokknum. Þetta er miður því rík þörf er á þróun og uppbyggingu málaflokks sem hefur verið vanfjármagnaður frá upphafi.

Við yfirfærsluna sköpuðust miklar væntingar meðal fatlaðs fólks og aðstandenda þeirra um aukna og betri þjónustu en verið hafði enda var samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks hafður að leiðarljósi við gerð framtíðarsýnar borgarinnar í málaflokknum. Sömu sögu er að segja þegar páverandi stefna borgarinnar í þjónustu við fatlað fólk á heimilum sínum var kynnt. Þegar horft er til núverandi stöðu er ljóst að Reykjavíkurborg getur ekki staðið við skuldbindingar í þjónustu við fatlað fólk. Málaflokkurinn er vanfjármagnaður og ekki er hægt að standa undir lagalegum kröfum sem settar hafa verið á þjónustuna.

Það viðbótarfjármagn sem hefur komið inn í málaflokkinn síðustu ár hefur runnið í uppsafnaðan halla en ekki til framtíðaruppbyggingar. Biðlistar lengjast eftir lögbundinni þjónustu og fyrir það líður fatlað fólk.

Fylgiskjöl:

Samkomulag ríkis og sveitarfélaga, 15. desember 2023

Yfirlit yfir nýja íbúðakjarna fyrir fatlað fólk, teknir í notkun frá 2018

Trúnaðarmerktur dómur Héraðsdóms Reykjavíkur nr. E-2712/2020, 16. júní 2021

Skapalón að bréfi vegna persónulegrar áætlunar

Bréf Magna lögmanna, dags. 8. maí 2023.

Yfirlit yfir skilgreiningar á þjónustuflokkum