



Endurmat á yfirfærslu málefna fatlaðs fólks

Nóvember 2015

Skýrsla verkefnisstjórnar um faglegt og fjárhagslegt endurmat tilfærslu á þjónustu fatlaðs fólks frá ríki til sveitarfélaga á árunum 2011–2013.

Velferðarráðuneytið, fjármála- og efnahagsráðuneytið, innanríkisráðuneytið og Samband íslenskra sveitarfélaga: Endurmat á yfirfærslu málefna fatlaðs fólks
Nóvember 2015

Útgefandi: Velferðarráðuneytið
Hafnarhúsinu við Tryggvagötu
150 Reykjavík
Sími: 545 8100
Bréfasími: 551 9165
Netfang: postur@vel.is
Veffang: velferdarraduneyti.is

Umbrot og textavinnsla: Velferðarráðuneytið

© 2015 Velferðarráðuneytið

ISBN 978-9979-799-94-8

Efnisyfirlit

Efnisyfirlit	3
Töflu- og myndayfirlit	6
Skilabréf verkefnisstjórnar	8
Aðfararorð	9
Samantekt á niðurstöðum og tillögum verkefnisstjórnar	10
1 Samningar ríkis og sveitarfélaga um yfirfærsluna	12
1.1 Samkomulag um fjárhagsramma tilfærslunnar	12
1.2 Endanlegt samkomulag undirritað	14
1.3 Faglegt og fjárhagslegt endurmat	16
2 Lagabreytingar og reglugerðir	18
2.1 Breytingar á lögum um málefni fatlaðra	18
2.2 Réttindi starfsfólks og tekjustofnar sveitarfélaga	19
2.3 Réttindavakt og réttindagæsla	20
2.4 Fjölmargar nýjar reglugerðir	20
2.5 Framkvæmdaáætlun í málefnum fatlaðs fólks	21
2.6 Samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks	22
3 Innleiðingarferli – samráðsnefnd	23
3.1 Skipan samráðsnefndar	23
3.2 Helstu umfjöllunarefni	24
3.3 Leitað lausna varðandi janúargreiðslu 2011	25
3.4 Útfærslur á jöfnunarkerfi	25
3.5 Undanþágur frá lágmarksíbúafjölda – erindi frá Suðurnesjum	26
3.6 Erindi frá Dalvíkurbyggð og Fjallabyggð	27
3.7 Úrskurðir velferðarráðuneytis	28
4 Tillögugerð um endurmat	29
4.1 Tímasett verkáætlun	29
4.2 Umboð verkefnisstjórnar framlengt	30
5 Helstu viðfangsefni verkefnisstjórnar	31
5.1 Samkomulag um tímabundna hækkun útsvars	31
5.2 Úttektir og kannanir	32
5.3 Önnur helstu umfjöllunarefni	33
6 Jöfnun vegna þjónustu sveitarfélaga við fatlaða	36
6.1 Hlutverk Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga	36
6.2 Almenn framlög vegna þjónustu við fatlað fólk – mæling á útgjaldaþörf	37
6.3 Mat á stuðningsþörf - samræmt mat á landsvísu	39
6.4 Umfang jöfnunar	41
6.5 Veikleikar í innleiðingu jöfnunarkerfisins	42
7 Notendastýrð persónuleg aðstoð	45
7.1 Staðan við yfirfærsluna	45
7.2 Reynsla annarra ríkja	45
7.3 Tilkoma NPA-samninga	46
7.4 Fjármögnun	47
7.5 Skipting þjónustupáttu	48
7.6 Framlag ríkis	50
7.7 Jafnræði milli þjónustunotenda	52
7.8 Samræmd viðmið um mörk milli almennrar og sértækrar þjónustu	53
7.9 Samantekt	53
8 Atvinnumál fatlaðra	54
8.1 Ólík sjónarmið hagsmunasamtaka og sveitarfélaga	54
8.2 Málamiðlunartillaga verkefnisstjórnar	54
8.3 Sameiginleg gátt fyrir alla	56
8.4 Kynning á tillögu verkefnisstjórnar	57
8.5 Lagabreytingar	57
8.6 Viljayfirlýsing	57

9	Kannanir og úttektir	58
9.1	Þjónustukönnun Sambands íslenskra sveitarfélaga	58
9.2	Þjónusta sveitarfélaga við fatlað fólk 2011 - 2013	60
9.3	Samræmd rekstraruppgjör þjónustusvæða 2011–2012	60
9.4	Könnun meðal stjórnenda sveitarfélaga	61
9.5	Flutningur þjónustu við fatlað fólk frá ríki til sveitarfélaga – kannanir Félagsvísindastofnunar Háskóla Íslands	62
10	Aðrar skýrslur og rannsóknir	65
10.1	Þjónusta við fatlaða – skýrslur Ríkisendurskoðunar til Alþingis	65
10.2	Fatlað fólk og öryrkjar sem íbúar sveitarfélaga	67
10.3	Viðhorf sveitarstjórnarfólks og starfsmanna	67
11	Vinna við endurmatið framlengd	69
11.1	Svigrúm til að greina betur ágreiningsefni	69
11.2	Tekist á um rekstrar- og greiðslugrunn	70
11.3	Valkostir um framtíðarskipan málaflokksins	71
11.4	Niðurstaða og lokayfirferð	71
12	Búsetumál fatlaðs fólks og þörf fyrir aukin húsnæðisúrræði	73
12.1	Áhrif á uppbyggingu húsnæðisúrræða	73
12.2	Herbergjasambýli	74
12.3	Nýgengi í búsetuþjónustu og áhrif á biðlista eftir sértækum húsnæðisúrræðum	75
12.4	Áhrif á fyrirkomulag þjónustu	75
12.5	Þróun þjónustunnar frá yfirfærslu	77
13	Heildarlaunakostnaður vegna þjónustu við fatlað fólk	79
14	Lykilniðurstöður faglegra þátta	82
14.1	Fjölgun skráðra þjónustunotenda	83
14.2	Ofmat í skráningartölum	85
14.3	Raunfjöldi þjónustuþega	85
14.4	Grunnviðmiðunarhópur og SIS-matið	86
14.5	Breyttar aðferðir við greiningar	87
14.6	Áhrif nærþjónustu og aukinnar umræðu	87
15	Þróun í einstökum þjónustuþáttum	89
15.1	Heimaþjónusta	89
15.2	Félagsleg liðveisla	90
15.3	Frekari liðveisla	91
15.4	Skammtíamavistun	92
15.5	Stuðningsfjölskyldur	93
15.6	Ferðaþjónusta	93
15.7	Samantekt þjónustuþátta	94
15.8	Búsetubreytingar og áhrif á sértæka þjónustu	95
16	Lykilniðurstöður stjórnsýslulegra þátta	97
16.1	Eitt stjórnsýslustig beri ábyrgð á almennri félagsþjónustu	97
16.2	Bætt samhæfing í þjónustu	98
16.3	Dregið úr skörun	98
16.4	Góð nýting fjármuna	99
16.5	Styrkara sveitarstjórnarstig	99
16.6	Einfaldari verkaskipting	100
16.7	Öll helstu markmið hafa náðst	100
17	Lykilniðurstöður fjárhagslegra þátta	101
17.1	Afkoma þjónustusvæða/sveitarfélaga 2011-2013	102
17.2	Afkoma þjónustusvæða/sveitarfélaga 2014	105
17.3	Útgjaldaþróun vegna málefna fatlaðra og samanburður við útgjaldaþróun A-hluta ríkissjóðs og A-hluta sveitarfélaga	106
17.4	Nánari greining á rekstrarafkomu þjónustusvæða	107
17.5	Lengd viðvera – ólögbundið verkefni	109
17.6	Þróun tekjustofna	110
17.7	Stjórnunarkostnaður og framlegð	110

17.8	Niðurstaða	112
18	Meginniðurstöður vinnufundar verkefnisstjórnar	113
18.1	Frágangur sérmála utan endurmats	115
19	Heildarmat og tillögur verkefnisstjórnar	116
19.1	Viðfangsefni verkefnisstjórnar	116
19.2	Óvissuþættir og viðmið í endurmati	116
19.3	Meginmarkmið með yfirfærslunni	118
19.4	Mat á áhrifum og árangri í heild sinni	119
19.5	Lykilniðurstöður endurmatsins	119
19.6	Ábendingar verkefnisstjórnar	123
	Fylgiskjöl	124
	Fylgiskjal 1	124
	Fylgiskjal 2	127
	Skilgreiningar á orðum og hugtökum	128
	Listi yfir samninga, lög og reglugerðir, skýrslur, rannsóknir, greinargerðir, málþing og vinnufundi vegna endurmats á yfirfærslu málefna fatlaðra	133
	Samningar:	133
	Lög og reglugerðir:	133
	Úttektir og rannsóknir:	134
	Aðrar skýrslur og kynningarefni:	135
	Málþing, vinnufundir og ráðstefnur:	135

Töflu- og myndayfirlit

Töflur

Tafla 1. Innleiðing jöfnunarkerfisins 2011-2014.	36
Tafla 2. Útfærsla á útreikningum á framlögum til þjónustusvæða.	39
Tafla 3. Fjöldi einstaklinga með framlög eftir árum.	41
Tafla 4. Yfirlit yfir umsóknir um NPA framlög árið 2014.	46
Tafla 5. Skipting þjónustupátta í NPA samningum hjá Rvíkborg 2014 (14 samningar)	49
Tafla 6. Skipting þjónustupátta í NPA samningum hjá Mosfellsbæ 2014 (10 samningar).	49
Tafla 7. Skipting þjónustupátta í NPA samningum á þjónustusvæði 9 2014 (8 samningar).	50
Tafla 8. Yfirlit yfir NPA samninga eftir þjónustusvæðum 2014.	50
Tafla 9. Áætlun kostnaðarsamsetning þjónustupátta í NPA-samningum.	52
Tafla 10. Staðan í búsetumálum fatlaðra í árslok 2014.	73
Tafla 11. Yfirlit um íbúa í búsetuúrræðum og stöðugildi 2005-2014.	76
Tafla 12. Þróun í heimaþjónustu á þjónustusvæði 10 frá 2008-2014.	77
Tafla 13. Heildarlaunakostnaður vegna þjónustu við fatlað fólk eftir þjónustusvæðum 2010-2014.	79
Tafla 14. Fjöldi stöðugilda fastráðinna starfsmanna eftir þjónustusvæðum 2010-2014.	80
Tafla 15. Stuðlar við gerð áætlana 2013 og 2014.	80
Tafla 16. Breyting launa helstu launþegahópa 2013-2014.	81
Tafla 17. Fjöldi þjónustupega í lok hvers árs 1999- 2014.	82
Tafla 18. Fjöldi þjónustupega frá 2011 með SIS-mat 4+.	86
Tafla 19. Fjárhagsrammi tilfærslu þjónustu við fatlaða skv. samkomulaginu frá 2010.	102
Tafla 20. Uppgjör málaflokks fatlaðs fólks á rekstrargrunni 2011-2013.	103
Tafla 21. Uppgjör málaflokks fatlaðs fólks á greiðslugrunni 2011-2013.	105
Tafla 22. Uppgjör málaflokks fatlaðs fólks á rekstrargrunni 2011-2014.	106

Myndir

Mynd 1. Frá undirritun endanlegs samkomulags um yfirfærslu á málefnum fatlaðra þann 23. nóv. 2010.	13
Mynd 2. Þjónustusvæðin 15 eins og þau hafa verið samsett á endurmatstímabilinu.	15
Mynd 3. Samráðsnefnd á fyrsta fundi sínum þann 25. febrúar 2011.	24
Mynd 4. Samhengi stuðningsþarfar (SIS) og kostnaðar á einstakling (þús. kr.).	38
Mynd 5. Bilið milli færni og krafna í hugmyndafræði SIS matsins.	40
Mynd 6. Samanburður niðurstöðu SIS mats 2010 og 2014.	42
Mynd 7. Myndræn framsetning á tillögu verkefnisstjórnar.	56
Mynd 8. Frá vinnufundi verkefnisstjórnar í lok mars.	70
Mynd 9. Heildarfjöldi þjónustupega 1999 – 2014.	83
Mynd 10. Fjöldi þjónustupega eftir árum og aldurskipting 1999 – 2014.	83
Mynd 11. Fjöldi barna sem þjónustupega eftir svæðum 2011-2013.	84
Mynd 12. Mismunandi útreikningar á fjölda þjónustupega 2009 – 2014.	85
Mynd 13. Heildarskráning þjónustupega, raunþjónusta og SIS mat +4, 1999-2014.	86
Mynd 14. Tegundir fötlunar – aldurskipt 0-17 og 18+.	87
Mynd 15. Heildarfjöldi tíma - heimaþjónusta.	89
Mynd 16. Fjölpætt þjónusta – heildarstundir.	90
Mynd 17. Heildarfjöldi tíma – félagsleg liðveisla.	90
Mynd 18. Fjölpætt þjónusta – heildarstundir.	91
Mynd 19. Heildarfjöldi tíma – frekari liðveisla.	91
Mynd 20. Fjölpætt þjónusta-heildarstundir - frekari liðveisla.	92
Mynd 21. Dvalarsólarhringar - skammtímavistun.	92
Mynd 22. Dvalarsólarhringar - stuðningsfjölskyldur.	93
Mynd 23. Fjöldi einstaklinga með ferðaþjónustu - aldurskipting.	93
Mynd 24. Þróun í almennri og sértækri þjónustu 2011-2013.	94
Mynd 25. Fjöldi einstaklinga í heimaþjónustu, félagslegri og frekari liðveislunni 2011- 2013.	94
Mynd 26. Sundurliðun á sértækri búsetu 2012-2013.	95
Mynd 27. Svör við spurningum um 8.000 íbúa lágmark.	97

Mynd 28. Svör við spurningum um eitt stjórnsýslustig	97
Mynd 29. Svör við spurningum um samhæfingu í nærþjónustu.....	98
Mynd 30. Svör við spurningum um samþættingu í nærþjónustu.....	98
Mynd 31. Svör við spurningum um skörun ábyrgðarsviða.....	98
Mynd 32. Svör við spurningum um óljósa ábyrgð stjórnsýslustiga.....	98
Mynd 33. Svör við spurningum um nýtingu fjármuna.	99
Mynd 34. Svör við spurningum um þrýsting vegna nærþjónustu.	99
Mynd 35. Svör við spurningum um styrkingu sveitarstjórnarstig.	99
Mynd 36. Svör við spurningum um hvata til sameiningar.	99
Mynd 37. Svör við spurningum um hvort yfirfærsla hafi einfaldað verkaskiptingu.	100
Mynd 38. Svör við spurningum um hvort hnökra séu á samskiptum.....	100
Mynd 39. Útgjaldaþróun vegna málefna fatlaðra, frumgjalda ríkisjóðs og útgjalda sveitarfélaga.	107

Skilabréf verkefnisstjórnar

Félags- og húsnæðismálaráðherra skipaði 22. maí 2014 verkefnisstjórn til þess að sjá um framkvæmd endurmats á yfirfærslu málaflokks fatlaðs fólks frá ríki til sveitarfélaga. Endurmatið skal fara fram í samræmi við 11. gr. Samkomulags ríkis og sveitarfélaga um tilfærslu þjónustu við fatlaða dags. 23. nóvember 2010. Samráðsnefnd um málefni fatlaðs fólks stýrir endurmatinu skv. lögum nr. 152/2010.

Verkefnisstjórnina skipa:

- Einar Njálsson fulltrúi velferðarráðuneytisins, formaður,
- Elín Pálsdóttir fulltrúi innanríkisráðuneytisins
- Guðni Geir Einarsson fulltrúi innanríkisráðuneytisins
- Karl Björnsson fulltrúi Sambands íslenskra sveitarfélaga
- Soffía Gísladóttir fulltrúi velferðarráðuneytisins
- Tryggvi Þórhallsson fulltrúi Sambands íslenskra sveitarfélaga
- Viðar Helgason fulltrúi fjármála- og efnahagsráðuneytisins
- Þórdís Steinsdóttir, fulltrúi fjármála- og efnahagsráðuneytisins

Varamaður fulltrúa fjármála- og efnahagsráðuneytisins var Björn Þór Hermannsson, en mál skipuðust þannig að hann starfaði með verkefnisstjórninni sem aðalmaður. Starfsmaður verkefnisstjórnarinnar er Lúðvík Geirsson.

Hlutverk verkefnisstjórnarinnar var að afla upplýsinga um alla fjárhagslega og faglega þætti sem nauðsynlegir eru til þess að unnt sé að leggja mat á árangur yfirfærslunnar. Verkefnisstjórnin skal greina upplýsingarnar, setja þær fram í aðgengilegu formi og gera tillögu að afgreiðslu þeirra í viðræðum ríkis og sveitarfélaga. Gert var ráð fyrir að verkefnisstjórnin skilaði ráðherra skýrslu með niðurstöðum sínum fyrir árslok 2014. Verkefnisstjórn hélt alls 62 bókaða fundi.

Þegar ljóst var að verkefnisstjórnin myndi ekki ljúka störfum á tilsettum tíma framlengdi ráðherra umboð nefndarinnar til loka aprílmánaðar 2015, með bréfi dags. 23. desember 2014. Þegar skipunartími rann út lá skýrsla verkefnisstjórnarinnar fyrir að undanskildum tveimur köflum annars vegar kafla um framtíðarskipan atvinnumála og hins vegar kafla um lykilniðurstöður fjárhagslegra þátta. Viljayfirlýsing um framtíðarskipan atvinnumála var undirritað 28. september síðast liðinn en gert er ráð fyrir að það samkomulag verði hluti af heildarsamkomulagi um endurmatið. Verkefnisstjórn tókst ekki að ná samkomulagi um sameiginlega tillögu að fjármögnun málaflokksins til framtíðar og breytingu á álagningarprósentu útsvars. Þeim þætti var vísað til afgreiðslu í beinum viðræðum milli sveitarfélaga og ríkisins á grundvelli niðurstöðu skýrslunnar. Sú niðurstaða liggur nú fyrir í meginatriðum.

Með bréf þessu er skýrsla verkefnisstjórnar afhent félags- og húsnæðismálaráðherra.

Reykjavík 27. nóvember 2015

Einar Njálsson formaður

Elín Pálsdóttir

Guðni Geir Einarsson

Karl Björnsson

Soffía Gísladóttir

Tryggvi Þórhallsson

Viðar Helgason

Björn Þór Hermannsson

Lúðvík Geirsson, starfsmaður verkefnisstjórnar

Aðfararorð

Þjónusta við fatlað fólk fluttist frá ríki til sveitarfélaga 1. janúar 2011, en Alþingi samþykkti breytingar á lögum þar að lútandi þann 17. desember 2010. Um er að ræða stærstu yfirfærslu á verkefnum milli ríkis og sveitarfélaga frá því að sveitarfélögin tóku við rekstri grunnskólanna haustið 1996. Undirbúningur og samningavinna vegna þessarar víðtæku yfirfærslu stóð yfir með hléum í hálfan annan áratug eða allt frá árinu 1996 en þá samþykkti Alþingi breytingu á gildandi lögum um málefni fatlaðra þar sem lögfest var með ákvæði til bráðabirgða að fela félagsmálaráðherra að undirbúa yfirfærslu málaflokksins frá ríki til sveitarfélaga. Í kjölfarið skipaði ráðherra nefndir til þess að undirbúa málið. Þrátt fyrir ítarlega yfirferð náðist ekki samkomulag um yfirfærsluna milli ríkis og sveitarfélaga og var verkefnið lagt til hliðar á vordögum árið 2000.

Að frumkvæði sveitarfélaganna hófst að nýju vinna við breytingar á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga snemma árs 2007. Ákveðið var að afmarka þá skoðun við þjónustu við aldraða og fatlaða. Skipuð var verkefnisstjórn auk fagnefnda sem skoðuðu sérstaklega þjónustu við fatlaða, félagslegan þátt öldrunarþjónustu og starfsmannamál. Niðurstaða verkefnisstjórnarinnar var sú að í fyrstu yrði höfuðáhersla lögð á yfirfærslu málefna fatlaðs fólks.

Meginmarkmiðið með yfirfærslunni var að tryggja að fagleg og fjárhagsleg ábyrgð yrði samþætt á hendi eins aðila og þannig stuðlað að samþættingu nærþjónustu við íbúa með því að efla félagsþjónustu sveitarfélaga. Enn fremur var markmiðið að styrkja sveitarstjórnarstigið og einfalda verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga. Lögð var áhersla á heildstæða yfirfærslu verkefna samhliða breytingu á tekjustofnum til að mæta auknum útgjöldum sveitarfélaga.

Lagt var til að í stað svæðisskrifstofa í kjördæmum sem áður héldu utan um skipulag og framkvæmd þjónustunnar við fatlað fólk kæmu til sérstök þjónustusvæði með að lágmarki 8.000 íbúa. Þjónusta innan hvers svæðis yrði veitt af einstökum sveitarfélögum, byggðasamlagi eða öðru formlegu samstarfi sveitarfélaga. Skipulag og stærð þjónustusvæðis réðist af samkomulagi sveitarfélaga.

Gerð var úttekt á heildarkostnaði í málaflokknum sem var lögð til grundavallar í samkomulagi ríkis og sveitarfélaga um fjárhagslega tilfærslu. Kostnaðarmatið var upp á rúma 10 milljarða króna. Jafnframt var áætlaður kostnaður vegna fyrirliggjandi biðlista og breytingakostnaðar við yfirfærsluna og greidd sérstök fjárframlög vegna veiks útsvars og tilraunaverkefnis með notendastýrða persónulega aðstoð (NPA). Þá var lögð rík áhersla á að koma á samræmdu matskerfi fyrir greiningu og áætlaða þjónustubörf þjónustuþega, ekki síst til að tryggja jöfnuð í útdelingu fjárveitinga á þjónustusvæðin.

Samið var við Greiningar- og ráðgjafarmiðstöð ríkisins (GRR) um útfærslu á svonefndu SIS-mati fyrir þyngstu þjónustuþegana sem töldu nær 1.000 einstaklinga. Jafnframt var lagt til að Jöfnunarsjóður sveitarfélaga myndi annast útreikninga og umsýslu með fjárveitingum til þjónustusvæða og settar nýjar reglugerðir þar að lútandi. Samhliða þessu var hafist handa við undirbúning nauðsynlegra lagabreytinga og skipaður samráðshópur um stöðu og réttindi starfsmanna vegna yfirfærslunnar.

Nánar verður vikið að einstökum þáttum í þessu víðtæka ferli við undirbúning og framkvæmd yfirfærslunnar síðar en meginmarkmið þessarar samantektar er að gera grein fyrir vinnu og niðurstöðu endurmats á fjárhagslegum, faglegum og stjórnsýslulegum þáttum þjónustunnar við fatlað fólk á þeim tíma sem liðinn er frá því að yfirfærslan átti sér stað í ársbyrjun 2011.

Samantekt á niðurstöðum og tillögum verkefnisstjórnar

- Sveitarfélögin hafa lagt sig fram um að sinna þjónustu við fatlað fólk af ábyrgð og fagmennsku og hafa samskipti við notendur og hagsmunasamtök þeirra almennt verið með ágætum. Þróun í þjónustu og breytingar á fyrirkomulagi hennar hafa þó ekki náð að fylgja ítrustu væntingum á nokkrum þyngstu þjónustusvæðunum. Umtalsverð fjölgun þjónustuþega, aukin þjónustuþörf og takmarkað fjármagn eru helstu ástæður þess. Þá hefur samstarf bæði innan þjónustusvæða og milli þeirra haldist gott þegar á heildina er litið þótt finna megi dæmi um annað.
- Helstu áhyggjur af hálfu sveitarfélaga snerta fjárhagslega þáttinn, en á viðmiðunartímabilinu hefur afkoman verið nokkuð mismunandi milli þjónustusvæða. Enn fremur má sjá að rekstrarárin 2013 og 2014 eru útgjöld í málaflokknum að aukast töluvert umfram tekjur.
- Áhyggjur sveitarfélaga snúa einnig að því að erfitt geti orðið að hemja þann vöxt sem orðið hefur í þjónustunni á umliðnum árum.
- Kannanir á vegum verkefnisstjórnarinnar leiða í ljós að markmið yfirfærslunnar, sbr. 2. gr. heildarsamkomulags ríkis og sveitarfélaga, um bættu og einstaklingsmiðaðri þjónustu, samþættingu þjónustu við aðra nærþjónustu, styrkingu sveitarstjórnarstigsins, bættu nýtingu fjármagns, minni skörun milli stjórnsýslustiga og einfaldari verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga, hafa í meginatriðum gengið eftir.
- Heildarafkoman í málaflokknum var jákvæð á rekstrargrunni á árunum 2011 og 2012 um 685 m.kr., en neikvæð um 195 m.kr. á árinu 2013. Afkoman var nokkuð mismunandi hjá einstökum þjónustusvæðum, en áhrif SIS-matsins á útdelingu í jöfnunarkerfinu voru ekki komin fram að fullu í framlögum til þjónustusvæðanna fyrr en á árinu 2014.
- Niðurstaða rekstaruppgjöra sýnir að rekstur málaflokksins hefur þyngst á síðustu tveimur árum. Nýjar uppgjörstölur fyrir árið 2014 sýna umtalsverðan halla á rekstrinum á greiðslugrunni eða um 1 milljarð króna sem er umtalsvert lakari afkoma en á árinu 2013.
- Þrátt fyrir mikinn vilja allra aðila leiddi vinna verkefnisstjórnar í ljós að of mikið bar á milli aðila til þess að unnt væri að ná samkomulagi innan verkefnisstjórnarinnar um sameiginlega tillögu að breytingu á útsvarsþróun sveitarfélaga. Verkefnisstjórn vísaði þeim þætti til frekari umfjöllunar og afgreiðslu í beinum viðræðum milli sveitarfélaga og ríkisins á grundvelli niðurstöðu skýrslunnar. Niðurstaða þeirra viðræðna liggur nú fyrir í meginatriðum.
- Frá 2011 til ársloka 2013 hefur hópur þeirra þjónustuþega sem hafa verið metnir í SIS-mati í flokk 4 eða ofar, og fá þar af leiðandi nokkra eða umtalsverða þjónustu, vaxið úr 1.000 í 1.250 og í 1.395 í árslok 2014. Færa má rök fyrir því að fjölgun þjónustuþega sé um 25% á tímabili endurmatsins. Rétt er að geta þess að fjölgun þjónustuþega endurspeglar ekki beint raunaukningu í þjónustu.
- Samantektir um þróun þjónustu á endurmatstímanum sýna verulega aukningu á heildartímum í sértækri þjónustu en litla breytingu í almennri þjónustu. Verkefnisstjórn telur að ákveðin ónákvæmni sé til staðar í skráningum og þær ekki fyllilega sambærilegar milli einstakra þjónustusvæða. Þá eru líkur á að eitthvert flæði hafi orðið úr almennri þjónustu yfir í sértæka.
- Þrátt fyrir þá varnagla er ljóst að sértæk þjónusta hefur aukist nokkuð að umfangi á síðustu þremur árum m.a. vegna fjölgunar þjónustuþega og breytts fyrirkomulags í þjónustu, ekki síst vegna breytinga í búsetumálum.
- Reikna má með að um tíu börn með alvarlegar raskanir muni að jafnaði þurfa á sértækri þjónustu að halda á hverjum tíma. Verkefnisstjórn áætlar að það þurfi um 340 m.kr. á ársgrundvelli til viðbótar því fjármagni sem flyst frá Barnaverndarstofu til þess að mæta kostnaði við þetta verkefni.
- Verkefnisstjórn er sammála um að samkomulag sem tekist hefur milli velferðarráðuneytisins og Vinnuáráðs annars vegar og Sambands íslenskra sveitarfélaga hins vegar sé hluti af heildarsamkomulagi ríkis og sveitarfélaga um endurmatið.

- Uppbygging á nýju húsnæði fyrir fatlað fólk á vegum sveitarfélag verður í samræmi við nýtt félagslegt leiguíbúðakerfi sem lagður hefur verið grunnur að á vegum félags- og húsnæðismálaráðherra. Það verði fjármagnað með stofnframlögum ríkis og sveitarfélaga og beinum vaxtaniðurgreiðslum ríkisins sem nema núvirt samtals um 30% af stofnkostnaði. Þannig verður úrlausn í húsnæðismálum fatlaðs fólks ekki sértækt úrræði heldur hluti af almennu félagslegu kerfi.
- Verkefnisstjórn leggur áherslu á að Fasteignasjóður Jöfnunarsjóðs starfi áfram og verkefni hans verði að tryggja fjármagn til búsetuframlaga vegna þeirra íbúða- og þjónusturýma sem nú eru til staðar í málaflokknum og jafnframt veita framlög til endurbóta á eldra húsnæði.
- Verkefnisstjórnin leggur áherslu á að það verði sameiginlegt verkefni samningsaðila, undir forystu velferðarráðuneytisins, að koma á faglegu árangurs- og gæðamati.
- Verkefnisstjórnin leggur áherslu á að ákvæði um áframhaldandi sameiginlega „vöktun“ á málflokki fatlaðs fólks verði sett inn í heildarsamkomulag sem liður í niðurstöðu endurmatsins.
- Verkefnisstjórnin er sammála um að með nýju samkomlagi um fjármögnun málaflokksins á grundvelli endurmatsins skuli lögð rík áhersla á að öll umsýsla og uppbygging málaflokksins, hvort heldur er af hálfu ríkis eða sveitarfélaga, byggist á skýrri ábyrgð bæði hvað varðar þjónustu og fjármálastjórnun og taki mið af þróun tekjustofna, hagkvæmni og samþættingu.
- Tilraunaverkefnið NPA er ekki hluti af samkomulagi um endurmatið heldur mun sérstök verkefnisstjórn skila niðurstöðu um þá framkvæmd og Alþingi síðan ákvarða um framhald verkefnisins, þar með talið fjármögnun. Notendastýrð persónuleg aðstoð (NPA) telst ekki til lögbundinnar þjónustu.
- Fjárhagsgögn vegna yfirfærslunnar gefa til kynna að innleiðing NPA hafi skapað umtalsverðan útgjaldaþrýsting sem byrjað hafi að koma fram á árinu 2013 og aukist verulega 2014. Sveitarfélög/þjónustusvæði hafa brugðist við þessum þrýstingi, og væntingum notenda, með því að bæta í þá þjónustupætti sem falla undir NPA-samninga.
- Ætla má að í ýmsum tilvikum hafi viðbótarútgjöld vegna NPA-samninga verið færð sem lögbundin þjónusta. Taka þarf tillit til slíkra tilvika þegar komist er að niðurstöðu um hvernig tekjustofnum yfirfærslunnar hefur verið ráðstafað. Verkefnisstjórn er sammála um að leggja til grundvallar að um sé að ræða 230 m.kr. á árinu 2014.
- SIS-matið hefur náð að svara nokkuð vel þeim markmiðum sem stefnt var að en ákveðna þætti í reiknireglum þarf að útfæra nánar. Mikilvægt er að treysta lagastoð fyrir SIS-matinu og nýta það við einstaklingsbundnar þjónustuáætlanir. Þá er brýnt að innleiða sem fyrst SIS -mat fyrir yngstu aldurshópa fatlaðs fólks.
- Verkefnisstjórn beinir því til starfshóps um heildarendurskoðun laga um málefni fatlaðs fólks að gera tillögu um skilgreiningu og lagalega umgjörð á „lengdri viðverðu“ í grunn- og framhaldsskólum og fjármögnun hennar.
- Verkefnisstjórnin leggur áherslu á að öll verkefni í nýrri framkvæmdaáætlun fatlaðs fólks verði kostnaðarmetin og útfærsla áætlunarinnar unnin í virku samstarfi við fjármála- og efnahagsráðuneytið, Samband íslenskra sveitarfélaga og þjónustusvæðin.
- Verkefnisstjórn leggur áherslu á að mat á kostnaðaráhrifum lögfestingar samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks á fjárhag bæði sveitarfélaga og ríkisins liggi fyrir þegar málið kemur til umfjöllunar á Alþingi.

1 Samningar ríkis og sveitarfélaga um yfirfærsluna

Þann 13. mars 2009 undirrituðu fulltrúar Sambands íslenskra sveitarfélaga og ríkisins [viljayfirlýsingu um tilfærslu þjónustu við fatlaða frá ríki til sveitarfélaga](#). Þetta var stór áfangi í þeirri undirbúningsvinnu sem staðið hafði frá því snemma árs 2007. Í viljayfirlýsingu kemur m.a. fram að verkefnið feli í sér tilfærslu á allri almennri þjónustu við fatlað fólk ásamt því að fjármögnun á verkefninu verði á höndum sveitarfélaga, óháð því hvort um er ræða þjónustu sem veitt er af sveitarfélögum, sjálfseignarstofnunum eða öðrum aðilum. Verkefnisstjórn skipuð fulltrúum ríkis og sveitarfélaga skuli eiga í nánú samráði við þá aðila sem tilfærslan varðar, þar með talin sveitarfélög, núverandi veitendur þjónustu, starfsmenn og hagsmunasamtök.

Í sérstökum viðauka með yfirlýsingu segir m.a. að fagleg og fjárhagsleg ábyrgð á þjónustunni verði samþætt og á hendi eins aðila. Í því felst að fjármagn fylgi verkefnum og byggi á eigin tekjum sveitarfélaga en ekki verði um sameiginlega fjármögnun ríkis og sveitarfélaga að ræða. Einnig þurfi að koma í veg fyrir að skörun þjónustukerfa stuðli að togstreitu um faglega og fjárhagslega ábyrgð. Tekjustofnar sveitarfélaga verði hækkaðir til að standa undir kostnaði við þau verkefni sem sveitarfélögin taki yfir og endanlegar tillögur um fjármögnun unnar í tengslum við endurskoðun á tekjustofnum sveitarfélaga sem þá stóð yfir. Jafnframt er í yfirlýsingu lögð áhersla á að tryggja réttindi þeirra starfsmanna sem skipta myndu um vinnuveitanda í tengslum við tilfærsluna.

Á grunni þessarar viljayfirlýsingar og viðtækrar undirbúningsvinnu verkefnisstjórnar, þar sem m.a. var unnið ítarlegt kostnaðarmat á heildarumsvifum málaflokksins, náðist [samkomulag milli ríkis og sveitarfélaga um fjárhagslegar forsendur fyrir flutningi málefna fatlaðra til sveitarfélaganna](#) frá og með 1. janúar 2011. Formaður Sambands íslenskra sveitarfélaga og framkvæmdastjóri skrifuðu undir samkomulagið um fjárhagsramma tilfærslunnar ásamt fjármálaráðherra, félags- og tryggingamálaráðherra og samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra þann 6. júlí 2010.

Hér var um að ræða merk tímamót og viðamestu endurskipulagningu á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga frá flutningi grunnskólanna árið 1996. Heildartilfærsla tekjustofna var uppá 10,7 milljarða króna vegna þjónustu við nærri 2.500 einstaklinga, auk þess sem nær 1.500 starfsmenn í rúmlega 1.000 stöðugildum fluttust yfir til sveitarfélaganna. Eftir yfirfærsluna bar eitt stjórnsýslustig ábyrgð á stærstum hluta almennrar félagsþjónustu í landinu. Meginmarkmið með yfirfærslunni var að færa þjónustuna nær notandanum, auka möguleika á samhæfingu þjónustusviða og aðlögun þjónustunnar að persónulegum aðstæðum notandans.

1.1 Samkomulag um fjárhagsramma tilfærslunnar

Samkvæmt samkomulaginu áttu heildartekjur sveitarfélaganna á árinu 2011 að vera 10,7 milljarðar króna til að fjármagna þjónustu við fatlaða. Þær tekjur yrðu tryggðar með hækkun á útsvarshlutfalli sveitarfélaga um 1,2% gegn samsvarandi lækkun á tekjuskattshlutfalli ríkisins. Einnig var samkomulag um sérstök framlög á fjárlögum næstu þrjú árin (2011–2013) til að vega upp á móti veikri stöðu útsvarsstofnsins og jafnframt tryggð fjárveiting vegna aðlögunar og útfærslu þjónustunnar hjá sveitarfélögunum til næstu þriggja ára. Þá var samið um sérstök tímabundin framlög á fjárlögum vegna samstarfsverkefnis um nýja þjónustu, NPA, og vegna uppsafnaðs biðlista eftir þjónustu. Í reynd urðu heildatekjur á árinu 2011 tæplega 10.2 milljarðar á greiðslugrunni og liðlega 11.1 milljarður á rekstrargrunni.

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

Í sameiginlegri tilkynningu samningsaðila sagði m.a.:

„Með samkomulaginu er lagður grunnur að því að færa ábyrgð á fjármögnun þjónustu við fatlaða frá ríki til sveitarfélaga og tryggja sveitarfélögum sanngjarnan fjárhagsgramma sem tekur tillit til umfangs verkefna. Jafnframt er tekið mið af brýnni þörf fyrir aðhald í opinberum rekstri og sameiginlegum áformum ríkis og sveitarfélaga um að bæta afkomu hins opinbera og skapa þannig forsendur fyrir lækkun skulda.“

Í svonefndu júlísamkomulagi 2010 var gengið út frá því að hækkun útsvars um 1,2% skilaði í heild sinni tekjum upp á 9.670 m.kr. árið 2011. Til viðbótar kæmu sérstök tímabundin framlög á fjárlögum upp á liðlega 1 ma.kr. Stærsti hluti þeirra framlaga eða 780 m.kr. var vegna veikrar stöðu útsvarsstofnsins, 200 m.kr. vegna breytingakostnaðar og 50 m.kr. vegna NPA-verkefnisins. Reyndin varð sú að hækkun útsvarsstofnsins skilaði á árinu 2011 liðlega 9.5 milljörðum króna og sérgreiðsla vegna veiks útsvarsstofns var uppá 371 milljón.

Á árunum 2012 og 2013 áttu viðbótarframlög á fjárlögum að vera liðlega 2,5 ma.kr., að stærstum hluta vegna veiks útsvarsstofns en auk þess bættust við um 600 m.kr. til að vinna á uppsöfnuðum biðlista eftir þjónustu fyrir fatlað fólk. Allar fjárhæðir voru á verðlagi ársins 2010 og skyldu taka verðlagsbreytingum fjárlaga, 85% vegna launa og 15% vegna annarra rekstrarþátta. Útsvarsstofninn reyndist mun sterkari en búist hafði verið við og komu því aðeins liðlega 152 milljónir sem sérgreiðsla vegna veiks útsvars á árinu 2012 og enga viðbótargreiðslu þurfti til á árinu 2013.

Þá var samkomulag um að öll framlög á fjárlögum skyldu renna til nýrrar deildar Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga sem var falið að halda utan um fjárhagslega umsýslu og formlega úthlutun þessarar fjármuna til sveitarfélaga. Jafnframt var gengið út frá því í tillögum verkefnisstjórnar að 80% af tekjum vegna viðbótarútsvarsins færu í gegnum Jöfnunarsjóðinn sem myndi úthluta þeim til þjónustuvæðanna á grundvelli nýrra jöfnunarviðmiða sem tekin yrðu upp samhliða yfirfærslunni. Nánar er fjallað um þann þátt í 6. kafla sem fjallar um innleiðingu jöfnunarkerfisins.



Mynd 1. Frá undirritun endanlegs samkomulags um yfirfærslu á málefnum fatlaðra í Þjóðmenningarhúsinu þann 23. nóvember 2010. Frá vinstri Guðbjartur Hannesson, félags- og tryggingamálaráðherra, Ögmundur Jónasson, samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra, Steingrímur J. Sigfússon fjármálaráðherra, Halldór Halldórsson, formaður Sambands íslenskra sveitarfélaga, og Karl Björnsson, framkvæmdastjóri Sambandsins. Mynd- Ingibjörg Hinriksdóttir.

Samkomulagið um fjárhagsrammann var gert með fyrirvara um samþykki Alþingis, en áður en yfirfærslan gat formlega tekið gildi þurfti að samþykkja margvíslegar breytingar á lögum um málefni fatlaðs fólks og réttindi og stöðu starfsfólks, þar með taldar lífeyrisskuldbindingar. Þá þurfti að huga sérstaklega að fyrirkomulagi og eignarhaldi þeirra fasteigna sem tilheyrðu málaflokknum. Í 16. lið samkomulagsins var vikið að þessum atriðum þar sem sagði:

„Nú fer í hönd vinna við undirbúning nauðsynlegra lagabreytinga vegna yfirfærslunnar og gerð heildarsamnings við sveitarfélögin. Í samningnum verða skilgreind heildarmarkmið og forsendur yfirfærslunnar og tekið á útfærslu einstakra efnisþátta, svo sem stöðu og réttindum starfsmanna, fasteignamálum, gæðaeftirliti, jöfnunaraðgerðum og notendastýrðri persónulegri aðstoð. Auk opinberra aðila munu fulltrúar hagsmunasamtaka notenda og starfsmanna koma að þeirri vinnu. Gert er ráð fyrir að heildarsamkomulag um yfirfærsluna liggi fyrir eigi síðar en um miðjan september næstkomandi.“

1.2 Endanlegt samkomulag undirritað

Til að tryggja gott samráð og samvinnu allra aðila sem tengdust þessum stóra og mikilvæga málaflokki tóku félags- og tryggingamálaráðuneytið, Samband íslenskra sveitarfélaga, Öryrkjabandalag Íslands, Landssamtökin Þroskahjálp, Stofnun stjórnsýslufræða og stjórn mála og Rannsóknasetur í fötlunarfræðum við Háskóla Íslands höndum saman og stóðu fyrir fjölsóttu málþingi í lok september 2010 undir yfirskriftinni *Málefni fatlaðs fólks á tímamótum – horft til framtíðar*. Þar var m.a. rætt um stöðu málaflokksins og helstu áskoranir og tækifæri sem tengdust yfirfærslunni, nýjar hugmyndir og framtíðarsýn í málefnum fatlaðs fólks.

Vinna við endanlega yfirferð á fjárhagslegum þáttum yfirfærslunnar og lagafrumvörpum stóð fram undir lok árs 2010. Þann 23. nóvember var undirritað [endanlegt samkomulag milli ríkis og sveitarfélaga um tilfærslu þjónustu við fatlaða](#). Undir samkomulagið rituðu fyrir hönd ríkisins þeir Guðbjartur Hannesson, félags- og tryggingamálaráðherra, Steingrímur J. Sigfússon fjármálaráðherra og Ögmundur Jónasson, samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra. Fyrir hönd sveitarfélaganna undirrituðu samkomulagið þeir Halldór Halldórsson, formaður Sambands íslenskra sveitarfélaga, og Karl Björnsson, framkvæmdastjóri sambandsins.

Samkomulagið var í tólf greinum ásamt ítarlegum viðaukum og úttektum á einstökum þáttum málaflokksins. Auk fjárhagsramma var þar yfirlit um væntanlegar lagabreytingar, tillögur um myndun þjónustusvæða, útfærsla á jöfnunaraðgerðum, ákvörðun um skipan fasteignamála, staða og réttindi starfsmanna og lífeyrismál, réttindi til þjónustu og þróun þeirra mála, ákvörðun um faglegt og fjárhagslegt endurmat á yfirfærslunni og ákvæði um skipan stýrihóps til að hafa umsjón með framkvæmd yfirfærslunnar.

Skilgreint var hvaða þjónustuþættir færu undir umsjón og ábyrgð sveitarfélaganna, en undanskildir voru nokkrir stórir vinnustaðir fatlaðra og frestað var ákvörðun um framtíðarskipulag atvinnumála fatlaðs fólks. Að öðru leyti voru markmið tilfærslunnar skýrt skilgreind í 2. gr. með eftirfarandi hætti:

- a) bæta þjónustu og auka möguleika til að laga hana að þörfum notenda með hliðsjón af ólíkum aðstæðum,
- b) stuðla að samþættingu nærþjónustu við íbúa sveitarfélaga,
- c) tryggja að eitt stjórnsýslustig beri ábyrgð á stærstum hluta almennrar félagsþjónustu, bæta samhæfingu og draga úr skörun ábyrgðarsviða stjórnsýslustiga,
- d) tryggja góða nýtingu fjármuna,
- e) styrkja sveitarstjórnarstigið og
- f) einfalda verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga.

Samkomulag var um þá tillögu verkefnisstjórnar að þjónustusvæði um rekstur þjónustu við fatlað fólk skyldu hafa að lágmarki 8.000 íbúa, en heimilt væri að veita undanþágu frá því ákvæði vegna landfræðilegra aðstæðna. Niðurstaðan varð sú að stofnuð voru 15 þjónustusvæði á landinu. Þar af voru fjögur svæði sem fengu tímabundna undanþágu frá ákvæðum um lágmarksíbúafjölda. Það voru Vestfirðir, Norðausturland, Höfn í Hornafirði og Vestmannaeyjar, en þrjú þau síðasttöldu höfðu um nokkurt árabíl verið með málaflokk fatlaðra á sinni könnu samkvæmt sérstöku samkomulagi við félagsmálaráðuneytið.

Önnur þjónustusvæði voru Mosfellsbær og Kjósarhreppur, Reykjavík og Seltjarnarnes, Garðabær og Álftanes, Kópavogur, Hafnarfjörður, Suðurnes, Vesturland, Norðurland vestra ásamt Fjallabyggð og síðar einnig Dalvík, Eyjafjörður, Austurland og Suðurland. Einungis fjögur af þessum fimmtán þjónustusvæðum samanstöðu af einu sveitarfélagi.



Mynd 2. Þjónustusvæðin 15 eins og þau hafa verið samsett á endurmatstímabilinu.

Í lokasamkomulaginu var ákvæði um að 0,95% af umsömdum viðbótarútsvarsstofni sveitarfélaga, eða 80% af 1,2% hækkuninni, skyldu renna til nýrrar sérdeildar Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga og jafnframt öll umsamin sérframlög sem tilgreind voru í samningnum. Ákvæði voru sett í reglugerð um þessa nýju sérdeild Jöfnunarsjóðs, sem tryggðu að tekjuaukning einstakra sveitarfélaga og þjónustusvæða endurspegluðu kostnaðarmun vegna mismunandi fjölda fatlaðra íbúa og ólíkra þjónustuþarfa þeirra.

Einnig væri heimilt að ákveða sérstakt aðlögunartímabil þar sem framlög til nýju þjónustusvæðanna byggðu að hluta eða öllu leyti á framreiknuðum rekstrarkostnaði ársins 2010. Niðurstaðan varð sú að á árinu 2011 voru framlögin alfarið framreiknuð miðað við árið á undan, en jöfnunarkerfið byrjaði að telja inn með framlögum fyrir rekstrarárið 2012.

Allar fasteignir í eigu ríkisins sem nýttar höfðu verið í þágu fatlaðs fólks, hvort heldur var atvinnu-, þjónustu- eða íbúðarhúsnæði, áttu samkvæmt samkomulaginu að renna til nýs fasteignasjóðs í umsýjun Jöfnunarsjóðs. Framkvæmdasjóður fatlaðra var formlega lagður niður og tók hinn nýi sjóður

við eignum, réttindum og skyldum framkvæmdasjóðsins. Jafnframt yfirtóku sveitarfélög og þjónustusvæði þá leigusamninga sem ríkið hafði gert um húsnæði fyrir þjónustu við fatlaða.

Alls var um að ræða nær 80 fasteignir víðs vegar um landið sem Fasteignasjóðurinn yfirtók sem átti að selja eða leigja sveitarfélögunum. Þær fasteignir sem sveitarfélögin teldu ekki hentugar eða þörf fyrir vegna þjónustu við fatlaða var heimilt að selja á frjálsum markaði og andvirði þeirra skyldi þá renna til sérdeildar Jöfnunarsjóðs.

Í endanlega samkomulaginu voru gerðar nokkrar breytingar og leiðréttingar á fyrra samkomulagi um fjárhagsrammann. Árleg framlög vegna veikrar stöðu útsvarsins voru hækkuð frá fyrra samkomulagi og einnig komu til hærri sérgreiðslur bæði árin 2012 og 2013 vegna svonefnds breytingarkostnaðar. Þá skyldi framkvæmt tryggingafræðilegt mat á árlegum mismun áfallinna skuldbindinga og greiddra iðgjalda vegna starfsmanna sveitarfélaga og sjálfseignarstofnana sem veittu þjónustu vegna málefna fatlaðs fólks, sem áttu aðild að B-deild Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins, en þeir starfsmenn höfðu rétt á að halda þeirri aðild óbreyttri samkvæmt samningunum.

Sveitarfélög yfirtóku ráðningarsamninga vegna starfa í þjónustu en störf starfsmanna í yfirstjórn svæðisskrifstofa málefna fatlaðra voru lögð niður. Sveitarfélögin lýstu yfir að þau myndu leitast við að bjóða öðrum starfsmönnum skrifstofanna störf.

1.3 Faglegt og fjárhagslegt endurmat

Einn lykilþáttur samkomulagsins var ákvæði 11. gr. um faglegt og fjárhagslegt mat svohljóðandi:

„Árið 2014 skal fara fram sameiginlegt mat ríkis og sveitarfélaga á faglegum og fjárhagslegum árangri tilfærslunnar og skal undirbúningur matsins hefjast árið 2013. Mat á faglegum árangri skal byggjast á markmiðum tilfærslunnar, sbr. 2. gr.

Ef í ljós kemur veruleg röskun á forsendum tilfærslunnar skulu teknar upp viðræður milli ríkis og sveitarfélaga um nauðsynlega leiðréttingu. Við mat á fjárhagslegum þáttum skal meðal annars horft til forsendna og aðferða við kostnaðarmat, sbr. viðauka 10. Sveitarfélög skulu halda kostnaði vegna þjónustu við fatlaða aðgreindum þannig að unnt verði að leggja mat á kostnaðarþróun þjónustunnar. Miðað er við að mat á fjárhagslegum forsendum verði framkvæmt með þeim hætti að það nýtist til ákvörðunar um útsvarsstofn árið 2014, sbr. ákvæði 13. liðar samkomulags ríkis og sveitarfélaga um fjárhagsramma tilfærslu þjónustu við fatlaða. Í viðauka 11 koma fram þau viðmið sem lögð skulu til grundvallar fjárhagslegu endurmati.“

Í umræddum viðauka nr. 11 er fjallað um fjárhagsleg óvissuatriði sem komið höfðu upp við gerð kostnaðarmatsins, en matið var forsenduskjal við samningsgerð ríkis og sveitarfélaga um fjárhagsramma tilfærslunnar. Kostnaðarmatið byggði að mestu á upplýsingum um rekstur málaflokksins á árunum 2008 og 2009 og fól í sér mat á kostnaði; vegna þjónustu og fyrirsjáanlegra breytinga á þjónustu í málaflokki, húsnæðismála og einstaklinga með ólíkar þjónustuparfir, og kostnaði einstakra sveitarfélaga og þjónustusvæða. Þessir þættir voru jafnframt grundvöllur jöfnunaraðgerða.

Álitaefnin sem komu upp við gerð kostnaðarmatsins voru eðli málsins samkvæmt margvísleg en leitast var við að bæta greiningu sem kostur var og jafnframt að setja skýr viðmið um þau óvissuatriði sem eftir stóðu til að þau gætu myndað grunn að endurmati í samræmi við samkomulag aðila.

Þau atriði sem fyrst og fremst var horft til voru eftirfarandi:

- Aðferðafræði við mat á þjónustuþörf fatlaðra var ósamræmd og því ófullkomin.
- Nokkur óvissa var um heildarfjölda fatlaðra.
- Óvissa um fjölda fatlaðra á biðlistum.
- Óvissa um heildaráhrif samþættingar og nærþjónustu.
- Auknar kröfur til þjónustu í málaflokknum.
- Kostnaðarlækkun vegna mögulegrar hagræðingar.
- Mismunandi eignarhald og rekstrarkostnaður húsnæðis.
- Möguleg áhrif tilfærslu starfsmanna á launaskrið.
- Óvissa um þróun tekjustofna.

Á grunni þessarar greiningar á óvissuþáttum var útbúinn listi yfir þau atriði sem yrðu lögð til grundvallar við endurmat á gildandi samkomulagi á árinu 2014. Sá listi var einn af þeim viðmiðunarþáttum sem verkefnisstjórn horfði til við yfirferð og endurmat á faglegum og fjárhagslegum þáttum yfirfærslunnar eins og síðar verður vikið að í 4. kafla.

2 Lagabreytingar og reglugerðir

Samhliða yfirfærslu málaflokks fatlaðs fólks frá ríki til sveitarfélaga samþykkti Alþingi víðtækar breytingar á ýmsum lögum sem snerta málaflokkinn og réttarstöðu fatlaðs fólks, auk lagabreytinga sem snertu réttindi starfsfólks og tekjustofna sveitarfélaga í samræmi við samkomulag aðila og framkomnar tillögur við undirbúning yfirfærslunnar. Auk þess setti velferðarráðuneytið ýmsar nýjar reglugerðir til nánari útlistunar á nýjum og breyttum lögum og samþykktum Alþingis. Hér verður gerð nánari grein fyrir þessum lagabreytingum og nýjum reglugerðum sem hafa haft víðtæk áhrif á málaflokkinn og þjónustu við fatlað fólk á síðustu árum.

2.1 Breytingar á lögum um málefni fatlaðra

Yfirfærsla þjónustu við fatlað fólk frá ríki til sveitarfélaga var samþykkt af hálfu löggafans þann 17. desember 2010 með lögum nr. [152/2010](#). Frumvarp til laganna var samið í félags- og tryggingamálaráðuneytinu (nú velferðarráðuneyti) og lagt fram á 139. löggjafarþingi haustið 2010. Frumvarpið var lagt fram í því skyni að koma í framkvæmd samkomulagi ríkis og sveitarfélaga um að faglega og fjárhagslega ábyrgð á framkvæmd þjónustu við fatlað fólk flytjist frá ríki til sveitarfélaga. Breytingar sem frumvarpið fól í sér miðuðu nánast eingöngu að því að ná þeim markmiðum að framkvæmdin á þjónustunni flyttist milli stjórnsýslustiga. Því var efnisbreytingum haldið í lágmarki en eðli málsins samkvæmt voru lagðar til töluverðar breytingar á stjórnsýslu innan málflokksins. Hugmyndir voru uppi um að gera víðtækar efnisbreytingar á lögnum, en horfið var frá því þar sem það hefði verið til þess fallið að raska grunni yfirfærslunnar. Hins vegar urðu breytingar á framkvæmd laga með nýjum reglugerðum.

Það var álit margra að rök stæðu til þess að endurskoða lögin í heild samhliða yfirfærslunni, enda gildandi lög um málefni fatlaðra að stofni til komin nokkuð til ára sinna. Ástæða þess að sú leið var ekki valin var sú að 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 sveitarfélaga. Í frumvarpinu var hinsvegar lagt til að lögin kæmu til heildarendurskoðunar, í samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga, fljótlega eftir gildistöku þeirra. Sú vinna stendur nú yfir þar sem m.a. verður tekin afstaða til þess að til verði ein lög sem taki bæði til almennrar félagsþjónustu sveitarfélaga og sértækrar þjónustu við fatlað fólk.

Helstu breytingar sem lögin höfðu í för með sér:

- Fatlaður einstaklingur á rétt á þjónustu þar sem hann kýs að búa. Notandi þjónustu við fatlað fólk sækir um hana hjá lögheimilissveitarfélagi. Sveitarfélag þar sem fatlaður einstaklingur á lögheimili tekur ákvörðun um þjónustu við hann.
- Landinu verður skipt upp í þjónustusvæði þannig að á hverju þjónustusvæði séu að lágmarki 8.000 íbúar, en mikilvægt er að svæði hafi yfir að ráða fjölbreyttum þjónustuúrræðum og nauðsynlegri fagþekkingu. Sveitarfélög með færri íbúa en 8.000 verða því að koma á samvinnu sín á milli um skipulag og framkvæmd þjónustunnar.
- Sveitarfélög sameinast um að starfrækja matsteymi til að meta með samræmdum hætti þjónustupörf einstaklinga.
- Stjórnvaldsákvæðanir sveitarfélaga á grundvelli laganna verða kærnanlegar til úrskurðarnefndar félagsþjónustu og húsnæðismála, sbr. XVII. kafla laga nr. 40/1991 um félagsþjónustu sveitfélaga.
- Svæðisskrifstofur í málefnum fatlaðra, svæðisráð í málefnum fatlaðra, Framkvæmdasjóður fatlaðara og stjórnarnefnd um málefni fatlaðra verða lögð niður. Velferðarráðuneytið tekur

tímabundið að sér eftirlit með framkvæmd laganna en stefnt er að því að setja á laggjarnar almenna eftirlitsstofnum sem sinni gæðaeftirliti með félagslegri þjónustu.

- f) Samstarfsverkefni um Notendastýrða persónulega aðstoð (NPA) verður hafið með það að markmiði að prófa leiðir til að taka upp slíka aðstoð við fatlað fólk á markvissan og árangursríkan hátt.
- g) Kveðið er á um bann við því að ráða fólk til starfa við þjónustu samkvæmt lögunum sem hlotið hefur refsidóma vegna brota á kynferðisbrotakafla almennra hegningarlaga.
- h) Á árinu 2014 skal fara fram sameiginlegt endurmat ríkis og sveitarfélaga á faglegum og fjárhagslegum árangri tilfærslunnar.
- i) Að frumvarp til þess að tryggja réttindagæslu fyrir fatlað fólk verði lagt fram eigi síðar en 1. mars 2011
- j) Að ráðherra leggi fram, eigi síðar en 1. október 2011, framkvæmdaáætlun í málefnum fatlaðs fólks til þess að tryggt verði að fyrir liggja opinber og skýr stefna í málflokknum.

Auk þess áréttaði félags- og tryggingamálanefnd Alþingis í nefndaráli að nauðsynlegt væri að tímasetja aðgerðir vegna lögfestingar samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks, aðgengismála, biðlista eftir þjónustu, atvinnumála fatlaðs fólks og samræmds mats á þjónustu.

2.2 Réttindi starfsfólks og tekjustofnar sveitarfélaga

Til þess að tryggja að yfirfærslan nái fram að ganga var nauðsynlegt, samhliða frumvarpi til laga um breytingu á lögum um málefni fatlaðra, að gera breytingar á eftirtöldum lögum:

- a) Lög um kjarasamninga opinberra starfsmanna, með síðari breytingum [nr. 94/1986](#). Breytingin felur í sér að starfsmenn sem voru félagar í SFR stéttarfélagi í almannaþjónustu við yfirfærsluna eiga þess kost að vera áfram í sama stéttarfélagi sem fer þá með samningsumboð fyrir þeirra hönd. Starfsmenn sem koma til starfa eftir 1. janúar 2011 skulu vera félagsmenn í hlutaðeigandi bæjarstarfsmannafélögum eða öðru því félagi sem hefur samkvæmt lögunum ótakmarkað samningsumboð fyrir viðkomandi starfsmenn. Þá skal SFR tilkynna viðkomandi sveitarfélagi fyrir 15. janúar 2011 hvaða starfsmenn það fer með samningsumboð gagnvart viðkomandi sveitarfélagi.
- b) Lög um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins, með síðari breytingum [nr. 1/1997](#). Breytingin felur í sér að starfsmenn á þjónustueiningum í málaflóknum sem áttu aðild að B-deild Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins (LSR) og voru í störfum sem fluttust til sveitarfélaga og héldu þeim störfum áfram héldu rétti til áframhaldandi aðildar að sjóðnum með óslitinni réttindaávinnslu meðan þeir gegndu þar störfum. Sveitarfélög taka á sig skuldbindingar launagreiðanda frá aðilaskiptum og greiða, til viðbótar iðgjaldi launagreiðanda skv. 23. gr. laganna, sérstakt iðgjald til B-deildar LSR til að standa undir mismun á áföllnum skuldbindingum hvers ár og greiddum iðgjöldum.
- c) Lög um tekjustofna sveitarfélaga, með síðari breytingum [nr. 4/1995](#). Breytingin felur í sér að álagningarprósenta útsvars hjá sveitarfélögum hækkar um 1,2 prósentustig og hlutur ríkisins í tekjuskatti lækkar að sama skapi. Stofnuð var ný deild innan Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga vegna málefna fatlaðra. Til deildarinnar renna 0,95 prósentustig af hækkun álagningarprósentunnar en 0,25 prósentustig af hækkuninni ganga beint til sveitarfélaganna. Þegar útsvarsprósetan var hækkuð um 0,04 í ársbyrjun 2014, hækkaði hlutfall Jöfnunarsjóðs úr 0,95 í 0,99 prósentustig.

Þá var stofnaður sérstakur Fasteignasjóður innan Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga sem annast fasteignir sem nýttar eru í þjónustu við fatlað við yfirfærslu á málefnum fatlaðra frá ríki til

sveitarfélaga. Fasteignasjóðurinn fer með réttindi og skyldur er tengjast fasteignunum. Auk framangreindra breytinga var Jöfnunarsjóði falið, með ákvæði til bráðbirgða, að deila út framlögum vegna veikrar stöðu útsvarsstofnsins, NPA, biðlista eftir þjónustu og breytingakostnaðar við tilfærslu, aðlögun og útfærslu þjónustunnar.

Til að styðja breytingar á framangreindum lögum voru gerðar viðeigandi breytingar á lögum um [tekjuskatt](#), nr. 90/2003, með síðari breytingum, og lögum um [staðgreiðslu opinberra gjalda](#), nr. 45/1987, með síðari breytingum.

2.3 Réttindavakt og réttindagæsla

Lög um réttindagæslu fyrir fatlað fólk [nr. 88/2011](#) voru samþykkt á Alþingi 11. júní 2011. Með lögunum var sett á lagginnar réttindavakt velferðarráðuneytisins til þess að hafa yfirumsjón með réttindum fatlaðs fólks. Komið var upp kerfi réttindagæslumanna til að fylgjast með högum fatlaðs fólks og vera því innan handar við hvers konar réttindagæslu, hvort sem það er vegna meðferðar einkafjármuna þess, þjónustu sem það á rétt á eða varðandi önnur persónuleg réttindi eða einkamál þess. Með lögunum var fötluðum lögráða einstaklingum, sem vegna fötlunar sinnar eiga erfitt með að gæta hagsmuna sinna, tryggður réttur til þess að velja sér persónulegan talsmann. Starf persónulegra talsmanna er ólaunað en ríkið endurgreiðir persónulegum talsmönnum kostnað sem sannanlega fellur til vegna starfa þeirra í þágu fatlaðra einstaklinga.

Nokkur reynsla er komin á störf réttindagæslumanna. Mikilvægt er að skýrari rammi verði settur utan um þeirra störf með verklags- og málsmeðferðarreglum til að treysta enn frekar þessa mikilvægu starfsemi og afmarka með skýrum hætti hlutverk og verkefni réttindagæslumanna og með hvaða hætti þeir komi ábendingum sínum og athugasemdum á framfæri við hlutaðeigandi sveitarfélög.

Með lögum nr. [59/2012](#) var gerð breyting á lögum um réttindagæslu fyrir fatlað fólk, nr. 88/2011, og voru þau samþykkt á Alþingi 11. júní 2012. Breytingin fól í sér ráðstafanir til að draga úr nauðung í þjónustu við fatlað fólk. Með lögunum var öll beiting nauðungar í samskiptum við fatlað fólk og fjarvöktun á heimilum þess bönnuð nema veitt hafi verið undanþága á grundvelli laganna. Sett var á fót sérfræðiteymi til þess að veita þjónustuaðilum ráðgjöf, veita umsögn um beiðnir um undanþágur frá banni við beitingu nauðungar og taka við tilkynningum um beitingu nauðungar. Auk þess var sett á fót nefnd til þess að fjalla um beiðnir þjónustuaðila um undanþágu frá banni við beitingu nauðungar og banni við fjarvöktun og taka ákvörðun um hvort undanþága verði veitt.

2.4 Fjöl margar nýjar reglugerðir

Reglugerð um þjónustu við fatlað fólk á heimili sínu [nr. 1054/2010, svonefnd búsetureglugerð](#), var sett af félags- og tryggingamálaráðherra 29. desember 2010. Nokkru áður en undirbúningur að yfirfærslu þjónustunnar hófst var orðið ljóst að ýmis atriði í eldri reglugerð um búsetu fatlaðra, nr. 262/2002, voru orðin úrelt. Starfshópi var falið að endurskoða reglugerðina. Starfshópurinn lagði mikla vinnu í endurskoðunina enda stóð hún yfir í nokkuð langan tíma. Starfshópurinn skilaði lokadrögum að reglugerð í febrúar 2010.

Við nánari skoðun kom í ljós að reglugerðardrögin fjölluðu um málefni sem ekki komu fyrir í gildandi lögum og reglugerð byggð á drögum myndi því ekki teljast lögmæt. Áréttað var að reglugerð er nánari útfærsla á lögum en ekki uppspretta nýrra réttinda eða skyldna. Auk þess þóttu reglugerðardrögin óskýr um margt. Því var farið í að endurskrifa drögin og ákveðið að miða endanlega gerð reglugerðarinnar við lög sem til stóð að setja um yfirfærslu málaflokksins í heild. Varðandi ákvæði í V. kafla reglugerðarinnar um húsnæði skal áréttað að þau gilda um húsnæði sem tekið er í notkun eftir gildistöku reglugerðarinnar.

Í 16. gr. reglugerðarinnar segir:

„Ekki er skilyrði að íbúðir sem teknar hafa verið í notkun fyrir gildistöku reglugerðar þessarar, þann 1. janúar 2011, uppfylli ákvæði b- og c-liðar 3. mgr. 14. gr. um fjölda íbúða og staðsetningu þeirra í fjölbýlishúsi og 15. gr. um stærð þeirra.“

Reglugerð um [réttindagæslumenn fatlaðs fólks nr. 973/2012](#) sem leysti af hólmi tímabundna reglugerð um [trúnaðarmenn fatlaðs fólks, nr. 172/2011](#). Jafnframt var árið 2012 sett reglugerð um [persónulega talsmenn fatlaðs fólks, nr. 972/2012](#). Báðar reglugerðirnar voru settar á grundvelli laga um réttindagæslu fyrir fatlað fólk, nr. 88/2011.

[Reglugerð um sérfræðiteymi um aðgerðir til að draga úr beitingu nauðungar](#) í þjónustu við fatlað fólk nr. 970/2012 var sett á grundvelli laga nr. 88/2011, með síðari breytingum.

[Reglugerð um undanþágunefnd nr. 971/2012](#) var einnig sett sama ár.

Reglugerð um [framlög Jöfnunarsjóðs vegna þjónustu við fatlað fólk á árinu 2011 nr. 1066/2010](#), en reglugerðin er endurskoðuð árlega og er yfirlit yfir allar þær reglugerðir í samantekt aftast í þessari skýrslu.

Reglugerð um [Fasteignasjóð Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga, nr. 1067/2010](#) var sett á grundvelli laga um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995, með síðari breytingum. Reglugerðin var endurskoðuð árið 2012 og hefur síðan verið framlengd óbreytt.

Auk framangreindra laga og reglugerða hafa verið gefnar út leiðbeinandi reglur á grundvelli laga nr. 59/1992. Um er að ræða leiðbeiningar um þjónustu stuðningsfjölskyldna, styrki til náms, ferðaþjónustu og innleiðingu notendastýrðrar perónulegrar aðstoðar. Markmiðið með útgáfu leiðbeinandi reglna er að stuðla að samræmi í þjónustu innan málaflokksins.

2.5 Framkvæmdaáætlun í málefnum fatlaðs fólks

Ályktun Alþingis um [framkvæmdaáætlun í málefnum fatlaðs fólks](#) til ársins 2014 var samþykkt á Alþingi 11. júní 2012. Framkvæmdaáætlunin byggir á meginmarkmiðum í málaflokki fatlaðs fólks og tekur til þriggja ára 2012–2014. Áætlunin er unnin með hliðsjón af ákvæði til bráðbirgða XII í lögum um málefni fatlaðs fólks, nr. 59/1992, en í þeim segir að heildarendurskoðun laganna skuli vera lokið í árslok 2014. Við endurskoðunina skuli hafa hliðsjón af lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991.

Framkvæmdaáætlunin skiptist í eftirfarandi átta málefnasvið: Aðgengi, atvinnu, félagslega vernd/sjálfstætt líf, heilbrigði, ímynd/fræðslu, mannréttindi, menntun og þátttöku. Innan hvers sviðs eru þrjú til átta skilgreind verkefni. Velferðarráðuneytið hafði á höndum heildarumsjón með framkvæmd áætlunarinnar. Framkvæmd hinna ýmsu verkefnaflokka snertir ábyrgðarsvið ýmissa ráðuneyta og stofnana, svo sem mennta- og menningarmálaráðuneytisins, innanríkisráðuneytisins, Sambands íslenskra sveitarfélaga, Vinnumálastofnunar, Embættis landlæknis og Tryggingastofnunar ríkisins.

Talið var að framkvæmd áætlunarinnar hefði í för með sér kostnaðarauka fyrir þá aðila sem eiga að sjá um undirbúning og framkvæmd áætlunarinnar. Heildarkostnaður sem skiptist á þrjú ár var áætlaður 150 m.kr. Alþingi veitti hins vegar 14 m.kr. til verkefnisins. Á nýliðnu ári framlengdi félags- og húsnæðismálaráðherra framkvæmdaáætlunina um eitt ár eða út árið 2015 og fékkst 50 m.kr. fjárveiting til verkefnisins á fjárlögum 2015. Skipuð hefur verið nefnd með aðkomu Sambands íslenskra sveitarfélaga til þess að undirbúa tillögu til þingsályktunar um framkvæmdaáætlun í málefnum fatlaðs fólks sem taki til næstu fimm ára, þ.e. 2016–2020.

2.6 Samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks

Samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks var undirritaður fyrir Íslands hönd árið 2007. Frá árinu 2011 hefur verið unnið að því að undirbúa lögfestingu samningsins. Sú vinna er á forræði innanríkisráðuneytisins. Þrátt fyrir að samningurinn hafi ekki verið lögfestur er lögð áhersla á að hvarvetna í þjónustu við fatlað fólk sé tekið mið af ákvæðum samningsins. Samningurinn er þegar farinn að móta þróun þjónustu í málefnum fatlaðs fólks, ásamt því að efla borgaraleg réttindi fólks. Til framtíðar mun samningurinn fyrirsjáanlega hafa mikil áhrif við að breyta viðhorfum, m.a. varðandi skilgreingar á fötlun og viðmiðum um aðgengi í víðum skilningi.

3 Innleiðingarferli - samráðsnefnd

Í lokagrein samkomulags ríkis og sveitarfélaga um tilfærslu þjónustu við fatlað fólk var ákvæði um stofnun stýrihóps sem yrði skipaður fulltrúum samningsaðila og einnig fulltrúum frá hagsmunasamtökum fatlaðra. Hlutverk stýrihópsins væri að fylgja eftir þeim margvíslegu verkefnum sem kveðið var á um varðandi útfærslu einstaka þátta samkomulagsins, auk þess að vera sveitarfélögum til aðstoðar og taka á þeim ágreiningsmálum sem upp kynnu að koma.

Tilgreind voru ákveðin nýmæli varðandi skipulag þjónustu við fatlað fólk sem stýrihópnum var falið að útfæra í samvinnu við hlutaðeigandi aðila. Þar má m.a. nefna umsjón með samræmdu mati á þjónustupörf fatlaðra á landsvísu og útfærslu jöfnunaraðgerða og fasteignamála í samstarfi við Jöfnunarsjóð sveitarfélaga. Auk þess átti stýrihópurinn að vinna að bættu eftirliti með þjónustu við fatlaða og umbótum í réttindagæslu.

Meðal annarra verkefna stýrihópsins var að vinna að greiningu og tillögum í því skyni að auka gagnsæi húsnæðiskostnaðar og tryggja jafnræði í húsaleigugreiðslum fatlaðs fólks. Jafnframt að leggja fram áfangaskipta áætlun um framkvæmd þeirra mála og vinna að tillögum um framtíðarfyrirkomulag atvinnamála fatlaðra. Þá var það hlutverk stýrihópsins að leggja reglubundið mat á framkvæmd og árangur tilfærslunnar og gera tillögur um breytingar á tilhögun tilfærslunnar eftir því sem þörf væri á og hafa umsjón með því faglega og fjárhagslega endurmati sem samkomulagið gerði ráð fyrir.

Félags- og tryggingamálaráðherra átti að tilnefna formann stýrihópsins, samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra að skipa einn fulltrúa, fjármálaráðherra einn, Samband íslenskra sveitarfélaga þrjá og hagsmunasamtök fatlaðra tvo fulltrúa. Kostnaður vegna starfa stýrihópsins, greiningar og ráðgjafar á vegum hans, sem og kostnaður við endurmat, sbr. 11. gr., skyldi greiðast af framlögum vegna breytingakostnaðar.

3.1 Skipan samráðsnefndar

Það var um miðjan febrúar 2011 sem þáverandi velferðarráðherra Guðbjartur Hannesson skipaði stýrihópinn sem hafði hlotið starfsheitið *samráðsnefnd um málefni fatlaðs fólks* samkvæmt samþykkt Alþingis. Í tilkynningu frá ráðuneytinu kom fram að hlutverk nefndarinnar væri að vera velferðarráðherra og sveitarfélögum til ráðgjafar um málefni fatlaðs fólks, hafa umsjón með framkvæmd á yfirfærslu þjónustu við fatlað fólk til sveitarfélaganna, gera tillögur um breytingar á tilhögun yfirfærslunnar eftir því sem ástæða væri til, stýra endurmati yfirfærslunnar og fjalla um vafamál og álitaefni sem upp kynnu að koma. Þá væri ráðherra heimilt að fela nefndinni frekari verkefni í tengslum við yfirfærslu þjónustunnar.

Skipunartími nefndarinnar var til ársloka 2014 en nefndina skipuðu eftirtaldir fulltrúar: Jónína Rós Guðmundsdóttir alþingismaður, skipuð af velferðarráðherra, formaður, Hlynur Hreinsson, tilnefndur af fjármálaráðuneyti, Guðni Geir Einarsson, tilnefndur af innanríkisráðuneytinu, Gerður Aagot Árnadóttir, tilnefnd af Landssamtökunum Þroskahjálp, Hrefna Karonína Óskarsdóttir, tilnefnd af Öryrkjabandalagi Íslands, og þau Björk Vilhelmsdóttir, Gyða Hjartardóttir og Jón Óskar Pétursson, tilnefnd af Sambandi íslenskra sveitarfélaga.



Mynd 3. Samráðsnefnd á fyrsta fundi sínum þann 25. febrúar 2011 á skrifstofum Sambands íslenskra sveitarfélaga. Frá vinstri Einar Njálsson, Lúðvík Geirsson, Jón Óskar Pétursson, Gyða Hjartardóttir, Hlynur Hreinsson, Guðni Geir Einarsson, Jónína Rós Guðmundsdóttir, Gerður Árnadóttir, Björk Vilhelmsdóttir og Hrefna Karonína Óskarsdóttir. Ljós. Ingibjörg Hinriksdóttir.

Starfsmaður nefndarinnar var Einar Njálsson starfsmaður á fjárlagaskrifstofu velferðarráðuneytisins. Auk þess starfaði með nefndinni Lúðvík Geirsson sem var nýráðinn sameiginlegur ráðgjafi Sambands íslenskra sveitarfélaga, innanríkisráðuneytisins og velferðarráðuneytisins, en hlutverk hans var að fylgja eftir ákvæðum heildarsamkomulags, reglugerða og laga vegna yfirfærslunnar.

Í maí 2013 tók Björn Þór Hermannson, fulltrúi fjármála- og efnahagsráðuneytisins, sæti í nefndinni í stað Hlyns Hreinssonar og í október 2013 tók Stefán Bogi Sveinsson við af Jóni Óskari Péturssyni. Þá skipaði félags- og húsnæðismálaráðherra Eygló Harðardóttir nýjan formann samráðsnefndarinnar á haustdögum 2013 og tók Soffía Gísladóttir við formennskunni á 38. fundi nefndarinnar þann 23. október 2013.

3.2 Helstu umfjöllunarefni

Samráðsnefnd hafði í mörg horn að líta á fyrstu mánuðum yfirfærslunnar. Alls voru haldnir nær 20 fundir í nefndinni á fyrsta starfsári, auk þess sem nefndin stóð fyrir kynningum og ráðstefnum þar sem farið var yfir ýmsa þætti í þjónustu og stjórnskipulagi málaflokksins.

Helstu viðfangsefni samráðsnefndarinnar framan af voru að fylgja eftir stefnumörkun og útfærslu á nýju matskerfi fyrir þjónustuþega sem skyldi verða grunnur að jöfnunarkerfi og útteilingu fjármuna til þjónustusvæða frá og með rekstrarárinu 2012. Samningur var gerður við Greiningar- og ráðgjafarstöð ríkisins vorið 2011 um svonefnt SIS-matskerfi sem fjallað er nánar um í 6. kafla hér á eftir.

Réttindagæslumál fatlaðra voru sett í ákveðinn forgang, en í lok maí 2011 skipaði velferðarráðherra átta nýja trúnaðarmenn í samræmi við ákvæði nýrrar reglugerðar og jafnframt var skipaður starfshópur til að yfirfara og endurskoða gildandi ákvæði um réttindagæslu fyrir fatlað fólk. Jafnframt var skipaður starfshópur um framtíðarskipan atvinnamála fatlaðra og annar um

framkvæmdaáætlun í málefnum fatlaðra, auk vinnunefndar um aðgerðir til að draga úr nauðung við fatlað fólk.

Virkt og gott samráð var við þá fjölmörgu aðila sem unnu að útfærslum vegna yfirfærslunnar, tengdum þjónustu- og rekstrarmálum. Þar má m.a. nefna fasteignamálin sem voru í höndum Fasteignasjóðs Jöfnunarsjóðs og þá ítarlegu vinnu við kostnaðargreiningar vegna tekjujöfnunarkerfisins sem Sigurður Helgason hjá Stjórnarháttum ehf. vann í góðu samstarfi við starfsmenn Jöfnunarsjóðs. Sigurður hafði áður unnið margþætt verkefni varðandi kostnaðarmat og tillögugerð um útfærslur yfirfærslunnar sem ráðgjafi á undirbúningsstigum hennar.

Lögð var rík áhersla á öfluga upplýsingamiðlun og kynningu á þeim breytingum sem áttu sér nú stað í þjónustumálum fatlaðs fólks. Haldnir voru kynningarfundir um einstaka þætti yfirfærslunnar í samvinnu við þá aðila sem komu að afmörkuðum verkþáttum, auk þess sem fundað var með starfsmönnum félagsþjónustu sveitarfélaganna, stjórnendum og kjörnum fulltrúum á öllum 15 þjónustusvæðunum. Einnig voru settar upp sérstakar kynningarsíður varðandi yfirfærslumálin á heimasíðum Jöfnunarsjóðs, Sambands íslenskra sveitarfélaga og velferðarráðuneytisins.

Það var samdóma álit þeirra aðila sem komu að kynningu og umræðu um allt land, að vel hefði tekist til um fagleg samskipti og almenna þjónustu við yfirfærsluna, eins og staða mála var kynnt fyrir samráðsnefnd í sumarbyrjun 2011. Engin sérstök vandamál hefðu komið upp þessa fyrstu mánuði sem snertu beina þjónustuþætti, samskipti við þjónustugega eða hagsmunaðila. Þá hefði samstarf bæði innan og milli þjónustusvæða verið með miklum ágætum.

3.3 Leitað lausna varðandi janúargreiðslu 2011

Varðandi fjárhagslega þáttinn voru hins vegar uppi nokkrar áhyggjur þar sem veiking útsvars var meiri á fyrri hluta ársins 2011 en gert hafði verið ráð fyrir. Einnig hafði áhrif á fjárhagsstöðuna að ágreiningur var uppi milli sveitarfélaganna og ríkisins um greiðslu fyrir upphafsmánuð yfirfærslunnar í janúar 2011. Ágreiningur um þessa janúargreiðslu grundvallaðist á mismunandi uppgjörsaðferðum ríkis og sveitarfélaga.

Skipaður var starfshópur fulltrúa innanríkisráðuneytisins, Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga, Sambands íslenskra sveitarfélaga og fjármála- og efnahagsráðuneytisins sem hafði það hlutverk að fara yfir þennan ágreining. Starfshópurinn skipuðu Lúðvík Geirsson, formaður fyrir hönd innanríkisráðuneytis, Elín Pálsdóttir, forstöðumaður Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga, Gerður Guðjónsdóttir, fjármálastjóri Hafnarfjarðarbæjar, og Birgir Björn Sigurjónsson, fjármálastjóri Reykjavíkurborgar fyrir hönd sveitarfélaga, og Hlynur Hreinsson og Viðar Helgason, fyrir hönd fjármála- og efnahagsráðuneytisins. Ekki náðist full samstaða í vinnuhópnum, en lausn fékkst í málið haustið 2012 þegar gert var sérstakt samkomulag milli ríkis og sveitarfélaga um hækkun á útsvarsstofni um 0,04% sem tók gildi í ársbyrjun 2013. Sú hækkun átti m.a. að jafna ágreining um umræddan tólfta mánuð á árinu 2011 og er nánar greint frá því í 5. kafla.

3.4 Útfærslur á jöfnunarkerfi

Vinna við útfærslu á jöfnunarkerfi var bæði flókin og tímafrek þar sem móta þurfti nýtt regluverk út frá margþættum upplýsingum sem byggðu að stærstum hluta á niðurstöðum úr hinu nýgerða SIS-mati. Reglugerðin um jöfnunaraðgerðir var endanlega frágengin á vordögum 2012 og þá var fyrst hægt að kynna hver yrðu framlög fyrir hvert og eitt þjónustusvæði það árið.

Samráðsnefndin átti gott samstarf við fulltrúa Jöfnunarsjóðs um framkvæmd þessara mála auk þess sem kynnt var reglulega staðan í úrvinnslu þjónustumatsins sem Greiningar- og ráðgjafarstöð ríkisins annaðist. Mikill þrýstingur var frá einstökum svæðum að fá sem flesta af þjónustugegum sínum metna strax inn í nýja matskerfið. Við undirbúning og útfærslu á jöfnunarkerfinu var hins vegar lögð rík áhersla á að setja í forgang í SIS-matið þá einstaklinga sem voru með mesta þjónustu fyrir á

hverju svæði. Ljóst var að þeir einstaklingar hefðu mest um það að segja hvernig jöfnunarframlögin myndu skiptast milli einstakra þjónustusvæða.

Auk þess að hafa auga með þjónustumati og jöfnunarkerfi sem hefur tekið ýmsum breytingum á reynslutímanum eins og frekar verður vikið að í 6. kafla hér á eftir, var staða húsnæðismála fatlaðs fólks og ákvæði nýrrar búsetureglugerðar um úreldingu herbergjasambýla og áætlanir þjónustusvæða í þeim efnum nokkuð til umræðu. Samkvæmt framkvæmdaáætlun í málefnum fatlaðs fólks var það á hendi Sambands íslenskra sveitarfélaga að fylgja búsetumálunum eftir. Ákveðið var í samráði við verkefnisstjórn um endurmat sem tók til starfa á vordögum 2013, að gerð yrði ítarleg könnun á þjónustusvæðunum um stöðuna í búsetumálum og fyrirhuguðum framkvæmdum við fjölgun sértæks húsnæðis fyrir fatlaða. Jafnframt var ákveðið að nýta þessa úttekt til að kanna ýmsa aðra lykilþætti varðandi stöðu og þróun í þjónustunni á þessum fyrstu tveimur árum frá yfirfærslunni.

Til að fylgja þessari úttekt eftir funduðu fulltrúar frá Sambandinu og samráðsnefnd með stjórnendum á öllum þjónustusvæðunum sumarið og haustið 2013. Þetta voru mikilvægir fundir til að taka út stöðuna í málaflöknum, fá ábendingar og veita upplýsingar um ýmis þau mál sem voru í umræðu og vinnslu á þessum tíma. Niðurstöður úr þjónustukönnuninni voru einn af grunnþáttum í endurmatvinnunni og er nánar fjallað um þær í 9. kafla hér á eftir.

Önnur helstu viðfangsefni samráðsnefndarinnar á árinu 2014 voru yfirferð og afgreiðsla á tillögum nefndar velferðarráðuneytisins um sérhæfða þjónustu við börn með alvarlegar þroska- og geðraskanir, yfirferð á stöðu og fjölda fatlaðs fólks á hjúkrunarheimilum og umfjöllun um tillögur varðandi framtíðarfyrirkomulag í atvinnumálum fatlaðs fólks.

3.5 Undanþágur frá lágmarksíbúafjölda - erindi frá Suðurnesjum

Starfstími samráðsnefndar átti að renna út í lok árs 2014, samhliða endanlegri niðurstöðu úr endurmatinu, en var framlengdur til aprílloka 2015 eins og vikið er nánar að í 11. kafla. Samráðsnefndin fékk því rýmri tíma en ella til að fara yfir þær undanþágubeiðnir sem borist höfðu frá þeim þjónustusvæðum sem ekki uppfylltu skilyrði um lágmarksíbúafjölda innan síns svæðis, en tímabundin undanþága var til ársloka 2014.

Af 15 þjónustusvæðum fengu fjögur svæði sérstaka undanþágu í upphafi yfirfærslunnar eins og áður hefur komið fram. Það voru Vestfirðir, Norðausturland, Höfn í Hornafirði og Vestmannaeyjar. Öll svæðin sóttu um endurnýjun á undanþágu frá lágmarksíbúafjölda. Fulltrúar samráðsnefndar áttu fundi með bæði félagsmálayfirvöldum og sveitarstjórnarfólki frá öllum þessum svæðum og fóru nánar yfir stöðuna þar, auk þess sem nefndin leitaði eftir umsögn réttindagæslumanna um stöðuna á svæðunum.

Á fundi samráðsnefndar þann 9. janúar 2015 voru umræddar umsóknir teknar til afgreiðslu og samþykkt samhljóða m.a. með vísan til umsagnar réttindagæslumanna að mæla með því við félags- og húsnæðismálaráðherra að undanþágur yrðu veittar.

Á sama fundi tók samráðsnefnd til afgreiðslu tvö ný erindi um undanþágu frá ákvæðum 2. mgr. 4. gr. laga nr. 59/1992 um lágmarksíbúafjölda á þjónustusvæðum, sem bæði höfðu borist frá Suðurnesjum. Annars vegar var um að ræða sameiginlegt erindi frá Sandgerðisbæ, Sveitarfélaginu Garði og Sveitarfélaginu Vogum sem vildu mynda sameiginlegt þjónustusvæði og hins vegar erindi frá bæjarstjórn Grindavíkurbæjar sem óskaði eftir að vera með sjálfstætt þjónustusvæði. Öll þessi sveitarfélög ásamt Reykjanesbæ voru með eitt sameiginlegt þjónustusvæði fyrir Suðurnes.

Með framangreindum umsóknum voru lagðar fram upplýsingar um umfang þjónustu á viðkomandi svæðum, þjónustutegundir sem þar eru í boði og möguleikum til að uppfylla ákvæði laga um gæði þjónustu. Samráðsnefndin ræddi þá stöðu sem uppi er í samstarfi sveitarfélaga á Suðurnesjum, en ekki hefur verið fullt samkomulag um alla þætti í sameiginlegu þjónustusvæði og jafnframt liggur

fyrir að ekki er eining um þá tillögu Reykjanesbæjar að vera leiðandi við stjórnun málaflokksins á Suðurnesum.

Þar sem ákvæði gildandi laga um undanþágur frá lágmarksíbúafjölda eru eingöngu miðuð við landfræðilegar aðstæður, taldi samráðsnefndin sér ekki fært að mæla með veitingu undanþágu í þessum tilfellum.

„Í ljósi fram kominna erinda um undanþágur telur nefndin þó fulla ástæðu til þess að ákvæði laganna um lágmarksíbúafjölda og skilyrði fyrir undanþágum frá honum verði tekin til skoðunar hjá starfshópi um endurskoðun laga um málefni fatlaðs fólks og laga um félagsþjónustu sveitarfélaga. Hugsanlegar breytingar meggi gera á löggjöf í kjölfar á niðurstöðu nefndarinnar og með hliðsjón af reynslu þeirra sveitarfélaga sem óskað hafa eftir undanþágu. Samráðsnefnd mun koma þessum sjónarmiðum á framfæri við starfshópinn“, sagði jafnframt í samþykkt samráðsnefndarinnar.

Félags- og húsnæðismálaráðherra tók undir þessa afstöðu samráðsnefndar með formlegu bréfi til viðkomandi sveitarfélaga. Í því bréfi var jafnframt vakin athygli á ákvæði í 4. gr. laga nr. 59/1992 þar sem segir:

„Náist ekki samkomulag milli sveitarfélaga um að mynda þjónustusvæði skv. 2. mgr. getur ráðherra, að höfðu samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga, tekið ákvarðanir um stærð eða mörk þjónustusvæða og eru þær ákvarðanir bindandi fyrir hlutaðeigandi sveitarfélag.“ Þá vísaði ráðherra einnig til þess að fyrir atbeina ráðuneytisins væru í gangi viðræður við hlutaðeigandi sveitarfélög um fyrirkomulag þjónustunnar þar til niðurstaða starfshóps um endurskoðun laganna um málefni fatlaðs fólks liggur fyrir og ný lög hafa tekið gildi.

Fulltrúar úr samráðsnefndinni ræddu við stjórnendur allra sveitarfélaganna á Suðurnesjum þar sem lagt var til að haldið yrði áfram með óbreytt fyrirkomulag á rekstri og skipulagi málaflokksins á svæðinu þar til niðurstaða starfshóps um endurskoðun laga um málefni fatlaðs fólks lægi fyrir. Samráðsnefndin lagði auk þess áherslu á að rétt væri að bíða niðurstöðu endurmatsins en hún gæti haft áhrif á afstöðuna til íbúafjölda þjónustusvæða.

3.6 Erindi frá Dalvíkurbyggð og Fjallabyggð

Með bréfi til félagsmálaráðherra, dags. 3. maí 2015, óskuðu Dalvíkurbyggð og Fjallabyggð eftir heimild til að teljast sérstakt þjónustusvæði í málefnum fatlaðs fólks á grundvelli landfræðilegra aðstæðna með vísan til undanþáguákvæða frá 8.000 íbúa lágmarkstölunni. Bæði þessi sveitarfélög voru hluti af þjónustusvæði með sveitarfélögum á Norðvesturlandi í byggðasamlaginu Rótum sem veitti ráðuneytinu með bréfi dags. 5. júní 2015 jákvæða umsögn um erindi Dalvíkur og Fjallabyggðar. Jafnhliða sótti byggðasamlagið um heimild ráðherra til að starfa áfram sem sérstakt þjónustusvæði þrátt fyrir framangreindar breytingar.

Í ítarlegri umsögn sem Samband íslenskra sveitarfélaga sendi velferðarráðuneytinu í lok júní um áður nefndar undanþágubeiðnir er ekki tekin bein afstaða til framkominna beiðna, en vakin athygli á því að ef ekki verði fallist á erindin geti það leitt af sér að ráðherra taki ákvarðanir um stærð eða mörk þjónustusvæða sem séu bindandi og þrýsti sveitarfélögum inn í samstarfsform sem áhugi þeirra stendur ekki til.

„Verði hins vegar fallist á erindin má ætlað að það geti leitt af sér kröfur um breytingar á jöfnunarkerfi málaflokksins, m.a. þannig að sveiflujöfnunarframlög verði aukin verulega. Samþykki erindanna mun einnig hafa í för með sér umtalsverða óvissu um heildarskipulag

málaflokksins, t.d. hvort önnur þjónustusvæði muni í kjölfarið fara fram á uppstokkun. Hugsanlegt er að einhver sveitarfélög verði sett til hliðar við slíka uppstokkun og jafnvel þannig að þau verði ekki hluti af þjónustusvæði. Óvissa um það er ekki ásættanleg og vinnur gegn því meginmarkmiði að skipulag og stjórnun málaflokksins stuðli að því fyrst og fremst að fatlað fólk hafi tryggingu fyrir góða þjónustu”, segir í niðurlagi umsagnarinnar.

Samráðnefnd tók málið til endanlegrar afgreiðslu á fundi sínum 25. ágúst 2015. Einhugur var í nefndinni að hafna framkominni beiðni eins og fram kemur í þessari bókun nefndarinnar.

„Miðað við núverandi löggjöf telur nefndin sér ekki fært að mæla með veitingu undanþágu í þessu tilfalli. Ákvæði laganna tiltaka einungis að veita megi slíka undanþágu í þeim tilfellum að landfræðilegar ástæður liggja þar að baki. Nefndin getur tekið undir að ákveðnar landfræðilegar hindranir séu til staðar innan núverandi samstarfssvæðis. Hins vegar getur nefndin ekki litið svo á að í umsókn sveitarfélaganna séu færð nægjanleg rök fyrir því að svæðið í heild sé svo landfræðilega í sveit sett að það útiloki samstarf í þessum málaflokki við nágrannasveitarfélög. Í því samhengi telur nefndin að skoða ætti samstarf til austurs, áður en til greina geti komið að veita viðkomandi sveitarfélögum undanþágu frá ákvæðum gildandi laga. Því leggur nefndin til að erindi sveitarfélaganna verði hafnað.

Í ljósi fram kominna erinda um undanþágur telur nefndin þó fulla ástæðu til þess að ákvæði laganna um lágmarksíbúafjölda og skilyrði fyrir undanþágum frá honum verði tekin til skoðunar hjá starfshópi um endurskoðun laga um málefni fatlaðs fólks og laga um félagsþjónustu sveitarfélaga. Hugsanlegar breytingar megi gera á löggjöf í kjölfar á niðurstöðu nefndarinnar og með hliðsjón af reynslu þeirra sveitarfélaga sem óskað hafa eftir undanþágu.

Samráðsnefnd hefur áður komið þessum sjónarmiðum á framfæri við starfshópinn og mun ítreka þau með hliðsjón af fyrirliggjandi erindi.“

3.7 Úrskurðir velferðarráðuneytis

Með bréfi velferðarráðuneytis dags. 22. september 2015 til Dalvíkurbyggðar og Fjallabyggðar var fallist á rök sveitarfélaganna um að landfræðilegar aðstæður gætu hamlað samstarfi þeirra til vesturs og þeim veitt tímabundin undanþága frá lágmarksíbúatölu þjónustusvæða til eins árs frá og með 1. janúar 2016. Í bréfi ráðuneytisins var minnt á að lágmarksíbúatalan hefði verið sett í lög til að tryggja eins og kostur er að sveitarfélög hefðu getu til þess að takast á við faglega flókin og kostnaðarsöm tilvik í þjónustunni. Því legði ráðuneytið áherslu á að undanþágutíminn yrði nýttur til að kanna gaumgæfilega möguleika á samstarfi til austurs, það er til Eyjafjarðarsvæðisins.

Jafnframt sendi ráðuneytið bréf til byggðasamlagsins Róta þar sem fallist er á að byggðasamlagið starfi tímabundið áfram sem sérstakt þjónustusvæði þrátt fyrir að það uppfylli ekki lengur ákvæði um lágmarksíbúafjölda þjónustusvæða. Heimildin er bundin við eitt ár og gildi frá 1. janúar 2016.

Þann 29. september sendi ráðuneytið bréf til allra sveitarfélaga á Reykjanesi þar sem svarað var annars vegar erindi Grindavíkurbæjar og hins vegar sameiginlegu erindi Sandgerðisbæjar, Garðs og Voga frá desember 2014. Í bréfi ráðuneytisins kemur fram að ljóst sé að sveitarfélögin á svæðinu hafi ekki náð samkomulagi um myndun þjónustusvæðis, en fjögur sveitarfélög af fimm séu of fámenn til að geta myndað sérstakt eða sérstök þjónustusvæði. Með vísan til m.a. umsagnar Sambands íslenskra sveitarfélaga sé það niðurstaða ráðherra að nýta heimild í 4. mgr. 4. gr. laga nr. 59/1992 til að úrskurða að sveitarfélög á Reykjanesi skuli sameiginlega, í einu þjónustusvæði, finna leið til þess að veita fötluðu fólki þjónustu samkvæmt lögum. Úrskurður þessi verði tekinn til endurskoðunar þegar fyrir liggur niðurstaða starfshóps um heildarendurskoðun laga nr. 59/1992.

4 Tillögugerð um endurmat

Í viðauka 11 með samkomulagi ríkis og sveitarfélaga frá 23. nóvember 2010 er gerð grein fyrir ýmsum þeim fjárhagslegu álitaeftum og óvissuatriðum sem komu upp við gerð kostnaðarmatsins sem var grundvöllur fyrir fjárhagsgramma tilfærslunnar, eins og áður hefur verið vikið að. Niðurstaðan úr þeirri samantekt var eftirfarandi listi yfir þau tíu lykilatríði sem lögð yrðu til grundvallar við endurmat á samkomulagi ríkis og sveitarfélaga á árinu 2014:

- Fjöldi og þjónustubörf fatlaðra í búsetuþjónustu árin 2010 og 2014.
- Fjöldi og þjónustubörf einstaklinga í búsetuþjónustu árið 2014 sem við tilfærslu nutu þjónustu heilbrigðiskerfis og öldrunarstofnana.
- Fjöldi og þjónustubörf einstaklinga í búsetuþjónustu árið 2014 sem hvorki nutu slíkar þjónustu 2010 né voru á biðlista eftir þjónustunni.
- Fjöldi og þjónustubörf einstaklinga í búsetuþjónustu sem voru yngri en 18 ára við tilfærsluna og höfðu ekki umönnunarmat á þeim tíma.
- Fjöldi og þjónustubörf þeirra sem voru á biðlista eftir búsetuþjónustu árin 2010 og 2014.
- Fjöldi barna með umönnunarmat árin 2010 og 2014.
- Fjöldi og tegundir nýrra þjónustuúrræða sem í boði verða við endurmatið og kostnaður þeirra.
- Þróun einingakostnaðar vegna þeirra sem eru í búsetuþjónustu og mat á hugsanlegum breytingum hans.
- Mat á breytingum á húsnæðisþörf og kostnaði vegna þeirra.
- Mat á tekjustofnum sem sveitarfélög fá til að fjármagna þjónustu við fatlaða.

Tekið var fram að endurmatið árið 2014 yrði ekki bundið þessum tilgreindu fjárhagslegu óvissuþáttum heldur beindist það að áhrifum og árangri af tilfærslu þjónustu við fatlað fólk í heild sinni.

4.1 Tímasett verkáætlun

Stefnt var að því að hefja vinnu við endurmatið á árinu 2013 og að samráðsnefnd hefði umsjón með verkinu. Karl Björnsson, framkvæmdastjóri Sambands íslenskra sveitarfélaga, mætti á fund nefndarinnar í nóvember 2012 og skýrði m.a. frá því að samráðsnefnd ríkis og sveitarfélaga um fjármálaleg samskipti, svonefnd Jónsmessunefnd, hefði rætt um fyrirhugað endurmat og lagt áherslu á að hefja undirbúningsvinnu sem allra fyrst þannig að frumniðurstaða gæti legið fyrir á miðju ári 2013. Sú niðurstaða gæti gefið vísbendingu um það hvort hægt yrði að ákveða endanlega útsvarsprósentu vegna ársins 2014 eða hvort nauðsynlegt reyndist að framlengja um eitt ár samkomulag ríkis og sveitarfélaga um fjárhagsgramma tilfærslunnar. Ákveðið var að fjármála- og efnahagsráðuneytið og sambandið leggðu fram tímasetta verkáætlun um fjárhagslega þætti endurmatsins og formaður og starfsmaður samráðsnefndarinnar gerðu tillögu að verkáætlun um endurskoðun á faglegum árangri.

Fyrstu tillögur að verkáætlun voru kynntar í samráðsnefnd um miðjan desember 2012 og þar var m.a. gert ráð fyrir að frumniðurstaða endurmatsins gæti legið fyrir í maí/júní á komandi ári. Nefndin samþykkti fyrirbyggjandi tillögu með fyrirvara um frekari breytingar á útfærslu. Endurskoðuð verkáætlun var síðar samþykkt í samráðsnefndinni um miðjan mars 2013. Forvinnsla endurmatsins var fyrst og fremst í höndum fulltrúa ráðuneyta og sambandsins.

Niðurstöður forvinnslu lágu fyrir í byrjun maí 2013. Vinnuhópurinn lagði þá til að ráðinn yrði verkefnisstjóri tímabundið til að stýra frekari vinnu við endurmatið auk þess sem verkefnisstjórn skipuð fulltrúum fjármála- og efnahagsráðuneytisins, innanríkisráðuneytisins, sambandsins og velferðarráðuneytisins færi með formlega framkvæmd endurmatsins.

Til starfa í verkefnisstjórn völdust þau Einar Njálsson velferðarráðuneytinu sem formaður stjórnar, Viðar Helgason og Þórdís Steinsdóttir, frá fjármála- og efnahagsráðuneytinu, Guðni G. Einarsson

innanríkisráðuneytinu og Karl Björnsson, framkvæmdastjóri Sambands íslenskra sveitarfélaga. Starfsmaður og verkefnastjóri var ráðinn Lúðvík Geirsson sem áður hafði haldið utan um innleiðingu yfirfærslunnar. Björn Þór Hermannson sem jafnframt situr í samráðsnefndinni var tilnefndur sem varamaður fulltrúa fjármála- og efnahagsráðuneytisins. Að tillögu Karls Björnssonar var strax á fyrsta fundi stjórnarinnar samþykkt að fjölga fulltrúum í tvo frá hverjum aðila og komu þau Elín Pálsdóttir, forstöðumaður Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga, Tryggvi Þórhallsson, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, og Jónína Rós Guðmundsdóttir, formaður samráðsnefndarinnar, til starfa með verkefnisstjórninni. Soffía Gísladóttir tók síðar við af Jónínu Rós haustið 2013.

4.2 Umboð verkefnisstjórnar framlengt

Samkvæmt verkáætlun verkefnisstjórnar var miðað við að samantektir og grunnupplýsingar varðandi endurmatið lægju fyrir sumarið 2014 og sameiginleg niðurstaða á haustdögum eða í byrjun vetrar. Þegar komið var fram yfir mitt ár 2014 var ljóst að ýmsar lykilupplýsingar, einkum varðandi samantekt á umfangi þjónustu fyrir árið 2013 yrðu ekki tiltækar fyrr en undir lok ársins. Þetta tafði fyrir vinnu verkefnisstjórnarinnar, þar sem ekki náðist samkomulag milli aðila um hvernig ætti að setja fram fjárhagslegt uppgjör, einkum hvað snerti tekjuskráningu í málaflokknum.

Á fundi verkefnisstjórnar í byrjun desember 2014 var ljóst að ekki fengist niðurstaða í endurmatinu fyrir lokaafgreiðslu fjárlaga á Alþingi. Ágreiningur var uppi um túlkun nokkurra atriða og þörf á frekari umræðu og upplýsingum. Það varð því að samkomulagi í stjórninni að óska eftir framlengingu á umboði til að ljúka frekari umfjöllun og ná fram sameiginlegri niðurstöðu á vordögum 2015. Félags- og húsnæðismálaráðherra féllst á þá ósk og framlengdi skipunartíma bæði samráðsnefndar og verkefnisstjórnar til 30. apríl 2015.

Góð samstaða náðist um ákveðnar lykilniðurstöður endur matsins á vordögum 2015 en verkefnisstjórn taldi mikilvægt að fara enn betur yfir ákveðna þætti í rekstrar- og þjónustumálum áður en endanleg niðurstaða yrði lög fram. Með samþykki ráðherra var því ákveðið að lokaniðurstaða og heildartillögur lægju fyrir eigi síðar en í vetrarbyrjun.

5 Helstu viðfangsefni verkefnisstjórnar

Fyrsti formlegi fundur verkefnisstjórnarinnar var haldinn 6. maí 2013. Stjórnin var sammála um að ekki yrði hægt að ljúka heildarúttekt og endurmati á fjárhagslegum þáttum yfirfærslunnar á næstu mánuðum, sbr. ákvæði í 11. mgr. heildarsamkomulagsins. Hún lagði því til að gert yrði sérstakt viðaukasamkomulag um fjárframlög til málaflokksins á fjárlögum ársins 2014 en heildarendurmati að öðru leyti lokið á árinu 2014. Voru á fundinum reifaðar tillögur af hálfu Sambandsins um þau efnisatriði sem samkomlagið þyrfti að taka til.

Samráðsnefndin kom saman í lok maí þar sem farið var yfir stöðuna í endurmatsvinnunni og kynnt sú niðurstaða verkefnisstjórnar að ekki lægju fyrir nægjanlegar upplýsingar um rekstrarþætti yfirfærslunnar og því væri rétt að biðja fram til ársins 2014 með ákvörðun um endanlega útsvarsprósentu vegna fjármögnunar málaflokksins. Með vísan til þessarar stöðu samþykkti samráðsnefndin að beina því til verkefnisstjórnar að vinna fyrir júnílok drög að samkomulagi milli ríkis og sveitarfélaga um að fresta til ársins 2014 ákvörðun um endanlega útsvarsprósentu sveitarfélaga vegna yfirfærslu þjónustunnar.

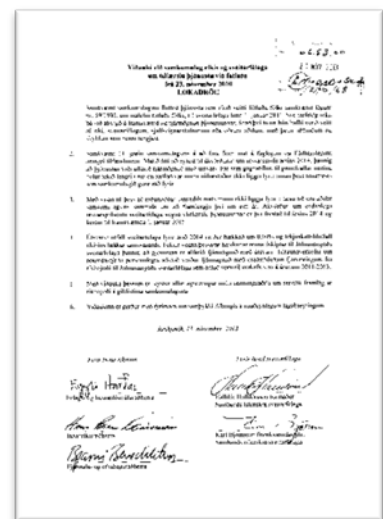
„Þannig gefst tækifæri til vandaðri undirbúnings og við það miðað að þjónustan hjá sveitarfélögum verði alfarið fjármögnuð með útsvari frá og með árinu 2015. Við gerð samkomulagsins þarf að ræða sérstaklega tímabundnar fjárveitingar vegna biðlista, breytingakostnaðar og tilraunaverkefnis um notendastýrða persónulega aðstoð.“

5.1 Samkomulag um tímabundna hækkun útsvars

Sumarið 2013 ræddi verkefnisstjórnin ýmsar leiðir til að ná samkomulagi um fjármögnun málaflokksins fyrir árið 2014. Fulltrúar Sambandsins lögðu áherslu á viðbótarfjárveitingu með auknum beingreiðslum eða/og hækkun útsvarshlutfallsins. Mikilvægt væri að leysa málið innan verkefnisstjórnarinnar. Fulltrúar fjármála- og efnahagsráðuneytisins töldu brýnt að fá skýrari mynd af því hvernig útsvarstekjurnar hefðu þróast undanfarin ár og bentu á að töluverðir fjármunir væru enn ónýttir af beingreiðsluframlögum. Stjórnin var sammála um að staða málsins yrði kynnt fyrir þeim ráðherrum sem kæmu beint eða óbeint að málinu og allra leiða leitað til að ná samkomulagi hið fyrsta.

Á fundi verkefnisstjórnar þann 11. september 2013 kynnti fulltrúi fjármála- og efnahagsráðuneytisins þá tillögu ráðuneytisins að hækka útsvarsprósentu fyrir árið 2014 um 0,04% eða úr 1,2% í 1,24%. Tekjuskattur yrði lækkaður að sama skapi. Eftir frekari yfirferð og umræður náðist samkomulag um nánari útfærslu á tillögu ráðuneytisins sem fulltrúar sveitarfélaganna voru reiðubúnir að kynna fyrir stjórn Sambandsins.

Það var ekki fyrr en 13. nóvember sem [viðaukasamkomulagið](#) var síðan formlega undirritað, en það byggði á þeim grunni sem samkomulag hafði náðst um á fundi verkefnisstjórnar. Aðilar voru sammála um að framlengja samkomulagið um endurmatið um eitt ár og ákvörðun um endanlega útsvarsprósentu sveitarfélaga frestað og kæmi hún til framkvæmda frá og með 1. janúar 2015. Útsvarshlutfall sveitarfélaga fyrir árið 2014 yrði hækkað um 0,04% og tekjuskattshlutfall ríkisins lækkað samsvarandi. Þá var tekið fram í samkomulaginu að allar viðbótartekjur vegna þessarar hækkunar, sem voru áætlaðar nær 500 m.kr., rynnðu óskiptar í Jöfnunarsjóð sveitarfélaga og yrði deilt þaðan til þjónustusvæðanna með jöfnunarframlögum. Sveitarfélögin fengju frest til desemberloka 2013 til þess að ákveða endanlega útsvarsprósentu ársins 2014, en öll sveitarfélög skyldu greiða sem



svaraði 0,04% útsvars til Jöfnunarsjóðsins, hvort heldur sem þau hækkuðu útsvarshlutfallið eða ekki. Viðaukasamkomulagið var gert með fyrirvara um samþykki Alþingis á nauðsynlegum lagabreytingum.

Þar sem komið var fram undir árslok og fjárlagagerð ríkisins og fjárhagsáætlanir sveitarfélaga á lokastigi þurfti að hafa hraðar hendur með bæði kynningu og afgreiðslu mála bæði á þingi og heima í héraði.

Innanríkisráðuneytið sendi tilkynningu til allra sveitarfélaga þar sem athygli var vakin á því að í undirbúningi væru breytingar á lögum um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995, í samræmi við efni viðaukasamkomulagsins. Þar kom m.a. fram að frestur sveitarstjórna til að ákveða útsvarshlutfall ársins 2014 yrði framlengdur til ársloka. Voru sveitarfélögin hvött til að fylgjast með framgangi málsins á Alþingi.

Tíminn var vissulega þröngur en það skipti þó mestu að búið var að ná samstöðu um fjármögnun málaflokksins fyrir komandi ár og verkefnisstjórn og aðrir sem komu að vinnu við endurmat á faglegum og fjárhagslegum þáttum gátu nú einbeitt sér að því næstu mánuðina að safna þeim gögnum og upplýsingum sem kæmu að gangi við endanlegt mat á stöðu málaflokksins.

5.2 Úttektir og kannanir

Þrátt fyrir að stór hluti af tíma verkefnisstjórnar færi í það á síðari hluta ársins 2013 að ná samkomulagi um fjármögnum fyrir komandi ár, þá voru strax í upphafi lögð drög að því að undirbúa og koma af stað úttektum og könnunum á ýmsum þeim þáttum sem horft var til í verkáætlun stjórnarinnar. Þar var m.a. lykilatriði að gera úttekt á stöðu og þróun í þjónustu við fatlað fólk á yfirfærslutímabilinu, hvernig til hefði tekist með margvísleg þjónustu- og stjórnsýslumarkmið sem vísað var til í heildarsamkomulagi um yfirfærsluna, auk þess sem skoðaðir yrðu sérstaklega þættir sem sneru að atvinnumálum fatlaðra, stöðu húsnæðismála og þörf fyrir frekari uppbyggingu sérhæfðs íbúðarhúsnæðis.

Þá var lögð áhersla á að skoða launabreytingar á tímabilinu og breytingakostnað vegna yfirfærslu málaflokksins, en einn stærsti þátturinn var að sjálfsögðu fjárhagslega endurmatið. Í þeim efnum var horft til stöðu og þróunar tekjustofna á tímabilinu, sundurliðunar framlaga til einstakra þjónustuverkefna og áhrifa jöfnunaraðgerða. Ekki síst skipti máli að fá skýrt sundurliðað og samræmt heildaruppgjör þjónustusvæðanna fyrir rekstrarárin 2011–2013.

Jöfnunarsjóður sveitarfélaga hafði umsjón með öllum útreikningum vegna jöfnunaraðgerða og fjárframlaga til þjónustusvæðanna. Þar var því til staðar ákveðinn gagnagrunnur, en til að safna saman upplýsingum á samræmdum grunni var leitað samstarfs við endurskoðunar- og ráðgjafafyrirtækið KPMG. Settur var upp forsendugrunnur fyrir samræmd rekstraruppgjör allra sveitarfélaga vegna málaflokks fatlaðra. Ákveðið var að byrja á því að skoða ársreikninga sveitarfélaganna vegna ársins 2012, en þar voru nýjustu upplýsingar fyrirbyggjandi um fjárhagslega stöðu málaflokksins.

Í heimsókn fulltrúa verkefnisstjórnar til allra þjónustusvæðanna sumarið og haustið 2013 var lögð rík áhersla á að tryggja gott samstarf um alla upplýsingasöfnun og að gögn til úrvinnslu við endurmatið væru eins áreiðanleg og traust og kostur væri. Jafnframt var lögð áhersla á að kynna sem best mátti vera stöðu endurmatsins og einstakra verkefna sem unnið var að hverju sinni, á stærri fundum og ráðstefnum með bæði fagfólki og kjörnum fulltrúum. Fóru þær kynningar og umræður m.a. fram á fjármálaráðstefnu sveitarfélaganna og á aðalfundi Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga.

Umtalsverð vinna fólst í því að vinna kostnaðargreiningar og samræma þær svo heilstæð mynd fengist fyrir allt landið, en í ljós hafði komið að sveitarfélögin sundurliðuðu útgjöld til málaflokksins með nokkuð ólíkum hætti. Eftir að búið var að yfirfara og sannreyna rekstartölur og sundurliða með eins skýrum hætti og kostur var, fengu viðkomandi sveitarfélög og þjónustusvæði uppgjörin til

yfirferðar og staðfestingar. Fyrstu niðurstöður vegna ársins 2012 voru kynntar í verkefnisstjórn í lok nóvember 2013 og strax í ársbyrjun 2014 var byrjað að safna gögnum vegna rekstrarársins 2011. Þær niðurstöður lágu fyrir vorið 2014 og uppgjör fyrir árið 2013 voru fyrirbyggjandi haustið 2014. Greint er frá helstu niðurstöðum þessara rekstaruppgjöra í 17. kafla.

Aðrar mikilvægar úttektir og rannsóknir sem settar voru af stað í ársbyrjun 2014 var könnun sem KPMG gerði meðal framkvæmdastjóra og annarra helstu stjórnenda sveitarfélaga um áhrif yfirfærslunnar á ýmsa stjórnsýsluþætti, svo sem samþættingu, nærþjónustu, samstarf milli einstakra sveitarfélaga og styrkingu sveitarstjórnarstigsins. Þá var Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands fengin til að vinna viðamikla könnun á högum fatlaðra og afstöðu þeirra og aðstandenda til fjölmargra þjónustupátta. Þessi könnun var sambærileg að flestu leyti þeirri könnun sem stofnunin hafði unnið fyrir félags- og tryggingamálaráðuneytið í ársbyrjun 2011 til að meta stöðuna í málaflokknum við upphaf yfirfærslunnar.

Samkvæmt samkomulagi við velferðarráðuneytið tók Hagstofa Íslands saman tölulegar upplýsingar um þjónustu við fatlað fólk samkvæmt gögnum frá einstökum sveitarfélögum og þjónustusvæðum. Það yfirlit hefur gefið ágæta mynd af þróun og stöðu í málaflokknum. Því til viðbótar voru niðurstöður úr þjónustukönnuninni sem Samband íslenskra sveitarfélaga vann í samaráði við verkefnisstjórn. Niðurstöður þeirrar könnunar voru kynntar í febrúar 2014.

Einnig var sett af stað úttekt á þróun launakostnaðar í málaflokknum og áhrifum tilfærslu starfsmanna yfir til sveitarfélaganna á mögulegt launaskrið. Sú úttekt var í höndum Sambands íslenskra sveitarfélaga og fjármála- og efnahagsráðuneytisins í samstarfi við Hagstofuna. Að auki voru teknar saman sérstakar stöðuskýrslur um einstök verkefni, svo sem NPA-tilraunaverkefnið og greiningu á SIS-matinu og öðrum mögulegum valkostum við jöfnunaraðgerðir.

5.3 Önnur helstu umfjöllunarefni

Við yfirferð verkefnisstjórnar í endurmatsvinnunni komu upp ýmis álitamál sem þurftu frekari skoðunar við. Þar má m.a. nefna einstaka stofnanir og þjónustu við fatlað fólk sem ekki voru höfð með í yfirfærslunni í árbyrjun 2011. Einnig önnur þjónustuverkefni þar sem ákveðin óvissa var um hvar rekstrarleg ábyrgð og umsjón ætti heima. Einnig má nefna stuðningsþjónustu sem skiptar skoðanir voru uppi um hver ætti að veita og bera kostnað af. Þá komu einnig til skoðunar möguleg tilfærsla á ákveðinni stuðningsþjónustu yfir í málaflokk fatlaðra og ný verkefni sem bættust við í þjónustu málaflokksins í samræmi við nýsett lög og reglugerðir frá upphafi árs 2011.

Hér á eftir verður gerð stuttlega grein fyrir þessum helstu álitaeftum sem komu til umfjöllunar hjá verkefnisstjórn og afgreiðslu þeirra og þeim sjónarmiðum sem fram komu í stjórninni.

5.3.1 Ábyrgð og umsjón þjónustu

Verkefnisstjórn tók þá afstöðu að þjónustuverkefnum sem væru almenn á landsvísu yrði haldið utan við einstök þjónustusvæði en fengju beint framlag frá Jöfnunarsjóði eins og reyndin hefur verið undanfarin ár. Þar má m.a. nefna sumarþúðir fyrir fötluð börn í Reykjadal, þjónustuíbúð Þroskahjálpar við Melgerði í Kópavogi og TMF-Tölvumiðstöð, áður Tölvumiðstöð fatlaðra.

Þá var það mat verkefnisstjórnar að leita ætti hið fyrsta eftir samningum við þjónustusvæði Reykjavíkur/Seltjarnarness varðandi umsjón með rekstri Vistheimilisins Bjargs á Seltjarnarnesi sem er heimili fyrir langtímageðfatlaða einstaklinga. Hjálpræðisherinn hefur annast rekstur heimilisins um langt árabil og hafa fjárveitingar síðustu ár komið með beinum framlögum frá Jöfnunarsjóði.

5.3.2 Ný þjónustuverkefni

Ljóst er að ný þjónustuverkefni hafa verið að bættast inn í málaflokkinn frá upphafi yfirfærslunnar. Þar má m.a. nefna að nokkur fötluð börn með alvarlegar raskanir hafa fengið framlög úr Jöfnunarsjóði vegna sérhæfðrar þjónustu.

Samkvæmt niðurstöðum vinnuhóps á vegum velferðarráðuneytisins sem skilaði álitum í nóvember 2013 er gert ráð fyrir að allt að 8–12 börn þurfi ár hvert á sértækum úrræðum að halda sem geta verið afar kostnaðarsöm. Félags- og húsnæðismálaráðherra skipaði haustið 2014 sérfræðiteymi til reynslu í eitt ár sem á m.a. að meta hvort vandi barns sé það varanlegur að það þurfi aðstoð í samræmi við lög um málefni fatlaðs fólks en sú þjónusta getur þá varað fram á fullorðinsár. Í slíkum tilfellum yrði um að ræða tilflutning á þjónustu frá barnavernd yfir í málaflokk fatlaðs fólks sem þarf að taka tillit til við fjárhagslegt endurmat.

Framan af starfstíma sínum fjallaði sérfræðiteymið um nokkur börn en eftir er að taka afstöðu til þess hvort greiða beri framlög með þeim úr Jöfnunarsjóði. Þegar leið á reynslutímabilið kom fram að teymið hefði ekki nægjanlega traustan starfsgrundvöll. Af þeirri ástæðu taldi ráðuneytið að gera þyrfti breytingar og skoðar nú hvort og með hvaða hætti megi tryggja að teymið starfi áfram. Lögð er áhersla á þetta verkefni enda mikilvægt að sveitarfélögin hafi áfram aðgang að sérhæfðri ráðgjöf teymisins í málefnum þessa hóps.

Við yfirfærsluna í ársbyrjun 2011 voru deildir 18 og 20 á Landspítalanum, áður Kópavogshæli, ekki fluttar yfir til sveitarfélaganna heldur voru áfram undir fjárhag og rekstri spítalans. Landssamtökin Þroskahjálp lögðu ríka áherslu á að vistmenn á þessum deildum nytu þeirra réttarþóta sem lagabreytingar hefðu tryggt fötluðu fólki og að það væri ekki með búsetu á sjúkrastofnunum. Samarið 2013 náðust samningar milli Áss styrktarfélag og Landspítalans um að styrktarfélagið tæki að sér þjónustu við umrædda einstaklinga.

Samkvæmt samkomulaginu skyldi starfsemin í Kópavogi falla undir lög um málefni fatlaðs fólks. Einnig fylgdi með bókun velferðarráðuneytisins þess efnis að strax yrði unnið að því að þeir einstaklingar sem um ræðir flytjast úr húsnæði Landspítalans í framtíðarhúsnæði. Samband íslenskra sveitarfélaga hefur lagt áherslu á að tryggja verði fjármuni vegna þessara flutninga en ekki hafi verið tekið á því í áður nefndu samkomulagi.

Þá hefur verið nokkur umræða um kostnaðarþróun á þjónustusvæðunum vegna lengdrar viðveru og dagþjónustu í grunn- og framhaldsskólum. Hér er ekki um lögbundna þjónustu að ræða en samkvæmt rekstrartölum frá sveitarfélögum hefur orðið umtalsverð viðbót í þessari þjónustu og kostnaður vegna hennar aukist verulega á síðustu árum.

Árið 2007 tók gildi samkomulag um þátttöku ríkissjóðs í kostnaði vegna lengdu viðverunnar. Miðað var við 50% kostnaðarþátttöku ríkissjóðs út frá raunkostnaði á þeim tíma. Sú fjárhæð var 89 m.kr. árið 2010 og fylgdi hún með í heildarframlagi við yfirfærslu málaflokksins. Heildarkostnaður vegna þjónustunnar var hins vegar nær 500 m.kr. á árinu 2013 og hafði hækkað um 35% frá árinu á undan.

5.3.3 Húsnæðis- og búsetumál

Með nýrri búsetureglugerð sem tók gildi strax í upphafi yfirfærslunnar voru sett skýr viðmið og reglur um framtíðarfyrirkomulag varðandi gerð og lágmarksstærðir íbúða fyrir fatlaða. Í framkvæmdaáætlun um málefni fatlaðs fólks sem Alþingi samþykkti á vordögum 2012 voru sett enn ákveðnari markmið varðandi búsetumál þar sem m.a. var gengið út frá því að lögð yrði niður í áföngum búseta sem uppfyllti ekki skilyrði í nýrri búsetureglugerð, svo sem herbergjasambýli.

Sveitarfélögin tóku yfir fjölmörg slík sambýli í ársbyrjun 2011 og því liggur fyrir að á næstu árum þurfi að skipta því út fyrir nýtt og rúmbetra húsnæði. Nokkur þjónustusvæði eru þegar farin af stað með framkvæmdir við ný búsetuúrræði og önnur hafa verið að setja fram sínar áætlanir í þá veru.

Samkvæmt samantekt Sambands íslenskra sveitarfélaga á upplýsingum frá þjónustusvæðunum er áætlað að stofnkostnaður við endurnýjun búseturýma, auk viðbótarhúsnæðis vegna nýliðunar í málaflokknum, verði um 8 milljarðar króna fram til ársins 2020 að teknu tilliti til andvirðis á sölu eldri eigna og hlutdeildar notenda í leigu af einkarými. Til að þessi uppbygging gangi eftir er það mat Sambandsins að tryggja þurfi sveitarfélögum aðgengi að hagkvæmari lánskjörum en nú bjóðast á

almennum fjármagnsmarkaði. Einnig þurfi að endurskoða hlutverk húsnæðisframlaga í núverandi jöfnunarkerfi og koma á fót samráðsvettvangi um húsnæðisáætlanir í málaflokknum.

Nokkur umræða hefur verið um stöðu fatlaðs fólks á hjúkrunarheimilum og skiptingu kostnaðar vegna einstakra þjónustupáttanna milli ríkis og sveitarfélaga eftir því á grundvelli hverra laga sý þjónusta er veitt. Samkvæmt upplýsingum Tryggingastofnunar ríkisins voru nær 80 einstaklingar undir 67 ára aldri á hjúkrunarheimilum í ársbyrjun 2014 en óljóst er hversu stór hluti þess hóps er skilgreindur sem fatlað fólk.

Önnur helstu umfjöllunarefni vegna húsnæðismála eru varðandi leigusamninga íbúðar- og þjónustuhúsnæðis fyrir fatlaða sem félagsmálaráðuneytið gerði við Brynju – Hússjóð Öryrkjabandalagsins á árum áður. Alls er um að ræða 29 leigusamninga sem gilda allt til ársins 2033 og eru flestir þeirra á höfuðborgarsvæðinu. Umrætt húsnæði fylgdi með í yfirfærslunni og þjónustusvæðin hafa greitt leigu samkvæmt samningsákvæðum, en hvorki hefur enn tekist samkomulag milli stjórnvalda og Brynju um formlega yfirtöku sveitarfélaganna á samningunum né aðrar breytingar á samningsákvæðum.

Nokkur sveitarfélög hafa óskað eftir að geta sagt upp tilteknum samningum og losnað við húsnæði sem að þeirra mati er óhentugt og fellur ekki að framtíðaráformum varðandi búsetumál fatlaðra. Viðræður milli leigusala, ráðuneytisins og fulltrúa Sambandsins hafa hingað til ekki skilað niðurstöðu.

5.3.4 Gráu svæðin í þjónustunni

Við undirbúning að yfirfærslu málaflokksins var ljóst að nokkur svonefnd „grá svæði“ væri að finna milli þjónustukerfa sem snerta stöðu og réttindi fatlaðs fólks. Reynt var eftir bestu getu að fækka þeim álitamálum sem kostur er, en við frekari framþróun og mótun málaflokksins, m.a. með nýrri löggjöf og reglugerðum og vegna óvenjulegra og samsettra stuðningsþarfa einstakra þjónustupega, hafa komið upp nýjar aðstæður og álitaeefni.

Í þessum efnum má nefna úrræði vegna öryggisgæslu fatlaðra og annarra þeirra sem þurfa á slíkri sértækri þjónustu að halda, sem alla jafna er mjög kostnaðarsöm. Ekki var samið sérstaklega um þennan þjónustupátt við yfirfærslu málaflokksins. Tengt þessu eru möguleg ný úrlausnarefni á sviði málaflokks fatlaðra sem tengjast börnum með alvarlegar raskanir og fjölþættan vanda sem fjallað var um hér á undan.

Gráu svæðin ná einnig til nýrrar þjónustu í svonefndu NPA-tilraunaverkefni og samtengingar við heimahjúkrun sem er á höndum ríkisins. Heimahjúkrun er enn ekki orðinn hluti af NPA-verkefninu sem eykur flækjustig í þjónustu við viðkomandi einstaklinga og veldur deilum milli ríkis og sveitarfélaga um skiptingu kostnaðar. Óskýr verkaskipting kemur einnig iðulega fram milli heilbrigðisþjónustu og félagsþjónustu, m.a. í tilviki fatlaðra einstaklinga sem þurfa stuðning vegna fíknsjúkdóms eða annars vímuefnavanda.

Þá má nefna væntanleg kostnaðaráhrif vegna laga um stöðu íslenskrar tungu og íslensks táknmáls sem Alþingi setti í sumarbyrjun 2011. Samkvæmt þeim lögum skulu ríki og sveitarfélög tryggja að allir sem þess þurfa, eigi kost á þjónustu á íslensku táknmáli. Jafnframt að bera ábyrgð á því að varðveita íslenskt táknmál, þróa það og stuðla að notkun þess. Af hálfu velferðaráðuneytisins er nú unnið að gerð kostnaðarmats út frá ákvæðum þessara nýju laga og mun það verða haft til hliðsjónar í fjárhagslega endurmatinu.

Þessi mál voru nokkuð til umræðu í verkefnisstjórninni þar sem þjónustusvæðin hafa mörg hver fengið óskir um aukna þjónustu í þessum efnum. Ljóst er túlkajónustan nær ekki nema að hluta til málefna fatlaðs fólks og þar sem tillögur um framkvæmd og fyrirkomulag liggur hvorki fyrir né kostnaðarmat var það niðurstaða verkefnisstjórnar að þessi þjónustupáttur félli ekki undir endurmat yfirfærslunnar.

6 Jöfnun vegna þjónustu sveitarfélaga við fatlaða

Til að gera sveitarfélögum kleift að taka yfir þjónustu við fatlað fólk var ljóst að koma þyrfti á sérstöku jöfnunarkerfi til að dreifa fjármunum til reksturs málaflokksins. Við gerð heildarsamkomulags um yfirfærsluna var lagður grunnur að fyrirkomulagi jöfnunar í málaflöknum. Miðað var við að jöfnunarkerfið kæmi til móts við eftirfarandi kröfur:

1. Tryggi að sveitarfélög og þjónustusvæði fái tekjur sem endurspeglar þjónustuþarfir.
2. Sé hlutlaust hvað varðar útgjöld, þ.e. hvorki hvetji né letji sveitarfélög til að auka eða draga úr útgjöldum.
3. Hvetji til þess að þjónusta sé veitt með hagkvæmum hætti sem endurspeglar aðstæður og áherslur í hverju sveitarfélagi. Í þessu felst að jöfnunarkerfið hvorki verðlaunar þau sveitarfélög sem veita óhagkvæma þjónustu né refsar þeim sem veita hana með hagkvæmum hætti. Sveitarfélög fái framlög óháð því hvernig þau veita þjónustuna, t.d. sömu framlög hvort sem þjónusta er veitt í sambýlum eða sjálfstæðri búsetu.
4. Tryggi að fjármunir sé notaðir með réttum hætti, þ.e. til að veita fötluðum þjónustu.
5. Stuðli að samábyrgð sveitarfélaga innan þjónustusvæða.
6. Hvíli á hlutlægum og áreiðanlegum mælikvörðum.
7. Komi í veg fyrir að „samkeppni“ um framlög með því að endurskilgreina starfsemi, víkka skilgreiningu á fötluðum o.s.frv.

Greiningar sem gerðar voru í aðdraganda yfirfærslunnar leiddu í ljós að mikil þörf væri fyrir jöfnunaraðgerðir. Var því ákveðið að 0,95% af 1.2% hækkun útsvarshlutfallsins færi til að greiða þjónustu við þá einstaklinga sem hafi mestar þjónustuþarfir og rynni það fjármagn í gegnum Jöfnunarsjóð sveitarfélaga. Hins vegar myndi 0,25% útsvarshlutfallsins renna beint til sveitarfélaganna eða eftir atvikum þjónustusvæða sem þau mynda.

Innleiðing Jöfnunarkerfisins:				
Þættir:	2011	2012	2013	2014
Framreiknaður kostnaður 2010	100%	64,67%	33,33%	0%
Mæling á útgjaldþörf		28,66%	53,34%	80%
Tekjur byggðar á grunni útsvarsstofns		6,67%	13,33%	20%

Tafla 1. Innleiðing jöfnunarkerfisins 2011-2014.

Eins og hér sést á töflu 1, voru framlög á fyrsta ári yfirfærslunnar ákveðin eftir skiptingu tekna til gömlu svæðisskrifstofanna og sveitarfélaga sem sáu um þjónustu við fatlað fólk skv. þjónustusamningi við ráðuneyti. Eiginlegt jöfnunarkerfi byrjaði að telja árið 2012 og var innleiðing þess framkvæmd í þremur áföngum.

6.1 Hlutverk Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga

Frá yfirfærslu hafa jöfnunaraðgerðir í málaflöknum farið fram í gegnum framlög úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga. Hlutverk sjóðsins hefur að veita fjármunum til sveitarfélaga vegna reksturs málaflokksins og að jafna fyrir þeim mun sem fyrirsjáanlegt var að yrði milli einstakra sveitarfélaga og þjónustusvæða sem þau mynda, einkum:

- a) að við yfirfærsluna var hlutfall notenda í þjónustu misjafnt milli svæða og þjónustuþyngdin afar breytileg,
- b) að útgjöld vegna nýrra notenda í þjónustu getur verið mjög misjafnt hlutfall af umfangi á svæðinu,

- c) að notendur flytjast búferlum á milli svæða í ólíkum mæli,
- d) að uppbygging aðstöðu fyrir þjónustu var komin misjafnlega langt á veg fyrir yfirfærslu og
- e) að færsla húsnæðis í málaflokknum frá ríki til sveitarfélaga hafi verið svæðunum misjafnlega hagstæð.

Almennum framlögum jöfnunarsjóðs (sem ákveðin eru á grundvelli mælingar á útgjaldaþörf eins og lýst er hér á eftir) var ætlað að jafna fyrir þeim mun sem fram kæmi skv. liðum a), b) og c). Liðir d) og e) tengjast einkum húsnæðismálum fatlaðs fólks sem áður heyrðu undir Framkvæmdasjóð fatlaðra. Við yfirfærsluna var þessi framkvæmdasjóður lagður niður en sveitarfélögin yfirtóku hvert fyrir sig flest þau verkefni sem sjóðurinn hafði áður sinnt.

Til þess að styðja sveitarfélög og þjónustuvæði í því að annast þessi verkefni var við yfirfærsluna stofnaður sérstakur sjóður, Fasteignasjóður Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga, sem yfirtók réttindi og skyldur Framkvæmdasjóðs fatlaðra. Fasteignasjóðurinn tók við umráðarétti yfir um 80 íbúðar- og þjónustuhúsnæðum sem áður tilheyrðu framkvæmdasjóðnum og staðsett voru vítt og breitt um landið. Í reglugerð sem sett var á árinu 2012 um Fasteignasjóðinn er tiltekin heimild hans til að selja eða leigja sveitarfélögum og þjónustuvæðum fasteignirnar sem nýttar yrðu áfram í málaflokknum. Enn fremur er sjóðnum heimilt að selja fasteignirnar á frjálsum markaði hafi sveitarfélög eða þjónustuvæði ekki þörf fyrir að nýta fasteignirnar. Þá er heimilt að ráðstafa söluandvirði fasteignanna og öðrum tekjum Fasteignasjóðsins til sérdeildar Jöfnunarsjóðs og skulu þeir fjármunir nýttir til jöfnunar vegna búsetuþjónustu við fatlað fólk.

Sveitarfélögum, þjónustuvæðum og stofnunum þeirra voru boðnar fasteignirnar á hagstæðum kjörum, verðtryggðum 2% vöxtum til 25 ára. Í lok árs 2014 höfðu allar fasteignirnar verið seldar sveitarfélögunum fyrir utan tvær sem eru leigðar til sveitarfélaga sem nýta viðkomandi fasteignir vegna rekstrar málaflokksins. Fasteignamat fasteignanna var um 3,5 ma.kr. árið 2011 og söluandvirði seldra eigna er um 2,5 ma.kr. en söluandvirðið rennur til almennra framlaga Jöfnunarsjóðs. Rekstrarumfang Fasteignasjóðsins er lítið í dag og tekur einvörðungu mið af því að taka við greiðslum sveitarfélaga vegna keyptrar eigna. Nokkrar fasteignir hafa verið seldar á frjálsum markaði þar sem sveitarfélög vildu ekki nýta viðkomandi fasteignir í rekstri málaflokksins.

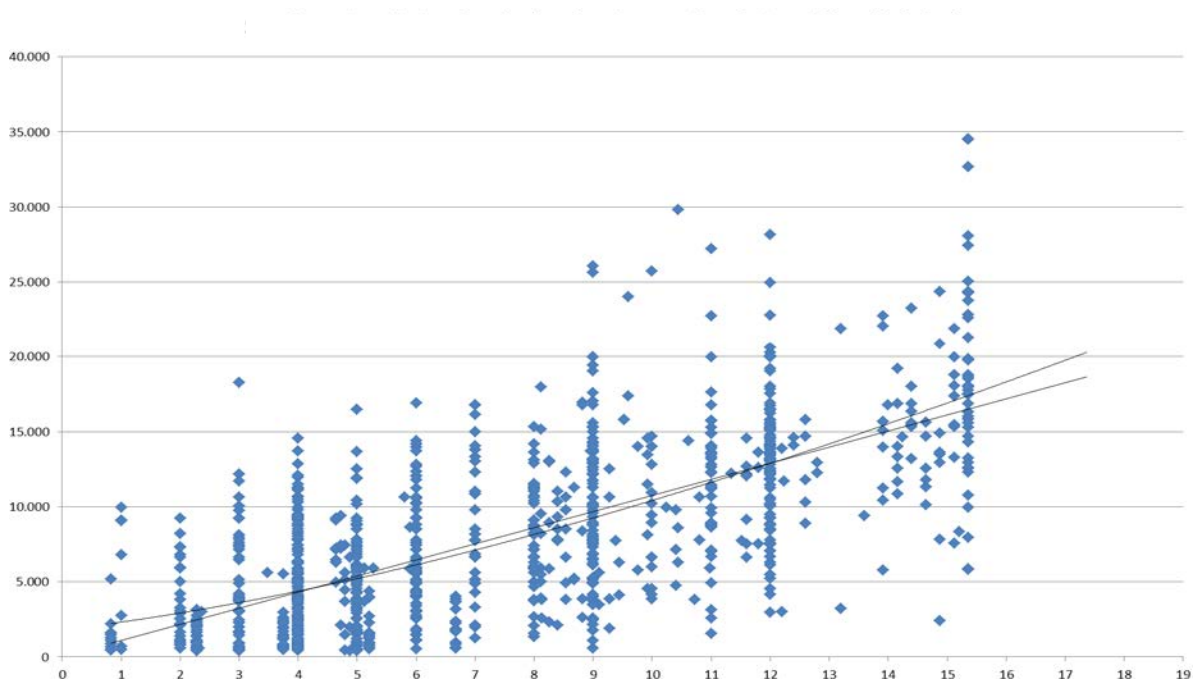
6.2 Almenn framlög vegna þjónustu við fatlað fólk - mæling á útgjaldaþörf

Eins og að framan greinir er áætluðum ráðstöfunartekjum jöfnunarsjóðsins vegna þjónustu við fatlað fólk, að frádregnum framlögum sem veitt eru til miðlægra verkefna sem tengjast yfirfærslunni, framlagi í Fasteignasjóð og sérstökum viðbótarframlögum, deilt út með eftirfarandi hætti:

- 80% skiptast hlutfallslega miðað við niðurstöðu mælinga á útgjaldaþörf.
- 20% skiptast hlutfallslega miðað við útsvarsstofn sveitarfélaga.

Við mælingu á útgjaldaþörf er byggt á upplýsingum um kostnað á sérhæfðri þjónustu sem safnað var vegna reksturs sveitarfélaga og þjónustuvæða við fatlað fólk á árinu 2012. Við mælinguna er greint á milli fylgni flokka mats á stuðningsþörf (SIS) og kostnaðar á einstaklinga til að ákveða viðmiðunarjánhæðir fyrir hvern flokk stuðningsparfar.

Hér má sjá á mynd 10 þar samhengi stuðningsparfar (SIS) og kostnaðar á einstakling (þús.kr.) á árinu 2014. Hver punktur á myndinni sýnir samhengi stuðningsparfar og kostnaðar á einstakling (þús. kr.)



Mynd 4. Samhengi stuðningsparfar (SIS) og kostnaðar á einstakling (pús. kr.).

Eins og fram kemur á mynd 4 er að finna samhengi milli stuðningsparfar og kostnaðar á einstakling en jafnframt að breytileikinn innan hvers flokks er talsverður. Fylgnireikningur sýnir að $R^2 = 0,5$ sem þýðir að stuðningsþörf skýrir 50% af breytileika kostnaðar.

Frá yfirfærslu hafa árlega verið gefnar út reglugerðir um framlög Jöfnunarsjóðs vegna yfirfærslu við fatlað fólk. Samkvæmt heimildarákvæðum í reglugerð er heimilit að:

1. Ef ekki liggur fyrir mat á stuðningsþörf (SIS) er heimilt að reikna gildi sem samsvarar flokkun matsins á grundvelli eldra mats.
2. Reikna álag á ákveðna flokka á grundvelli sérstakrar stuðningsparfar vegna hegðunar.
3. Reikna álag á einstaklinga með óvenjulega samsetningu stuðningsparfa.

Frá 2013 hefur útgjaldþörf til sveitarfélaga og þjónustusvæða verið mæld með eftirfarandi hætti:

1. Reiknuð er útgjaldþörf vegna allra einstaklinga sem falla í 4. flokk mats á stuðningsþörf (SIS) eða ofar.
2. Reikna skal útgjaldþörf vegna einstaklinga í flokki 4. og ofar á grundvelli raunkostnaðar, ef raunkostnaður er lægri en 33% af viðmiðunarfjárhæð viðkomandi flokks.
3. Reikna skal útgjaldþörf vegna barna sem ekki hafa mat á stuðningsþörf á grundvelli raunkostnaðar sé hann jafn hár eða hærri en viðmiðunarfjárhæðir 4. flokks.
4. Reikna skal útgjaldþörf vegna fasteignakostnaðar allra einstaklinga sem falla í 5. flokk matsins og ofar.
5. Reiknuð er útgjaldþörf vegna einstaklinga sem eru að koma nýjir inn í þjónustu á grunni áætlaðs viðbótarkostnaðar ef ekki liggur fyrir mat á stuðningsþörf (SIS).
6. Reiknað er sérstakt álag á framangreinda liði vegna umsýslu fjármála, starfsmannamála og skyldra verkefna.
7. Reiknað er álag á framangreinda liði vegna ráðgjafar og samhæfingar þjónustu.
8. Samtala allra þessara liða myndar grunn að hlutfallslegri skiptingu fjármuna á grundvelli mældrar útgjaldþarfar.

Þegar niðurstaða liggur fyrir varðandi útreikning mældrar útgjaldaparfar og tekna af útsvarstekjum sveitarfélaga sem mynda heildarútgjaldaparfir sveitarfélaga eru reiknaðar út útsvarstekjur sem samsvara 0,25% af útsvarsstofni og renna beint til þjónustu við fatlað fólk innan viðkomandi sveitarfélaga og þjónustusvæða.

Fundinn er mismunur heildarútgjaldaparfar sveitarfélaga og þjónustusvæða og útsvarstekna sem myndar grunn að framlagi til hvers og eins þjónustusvæðis. Í töflu 2 hér að neðan er aðferðinni lýst.

Reiknuð útgjaldapörf sveitarfélaga			Eiginfjármögnun	Endanlega framlög
Jöfnun: Mat á stuðningspörf	Framlög á grundvelli útsvars	Heilarútgjaldapörf: Mat á stuðningspörf og útsvar	0,25% af útsvarsstofni	Heildarútgjaldapörf-0,25% af útsvarsstofni: Framlög

Tafla 2. Útfærsla á útreikningum á framlögum til þjónustusvæða.

Frá því á árinu 2013 hefur verið heimilt samkvæmt reglugerð um framlög sjóðsins að greiða sérstök viðbótarframlög til svæða til að koma til móts við þau svæði þar sem hlutfallsleg lækun framlaga milli ára er verulega íþyngjandi. Á árinu 2014 var varið 175 m.kr. til þessara framlaga.

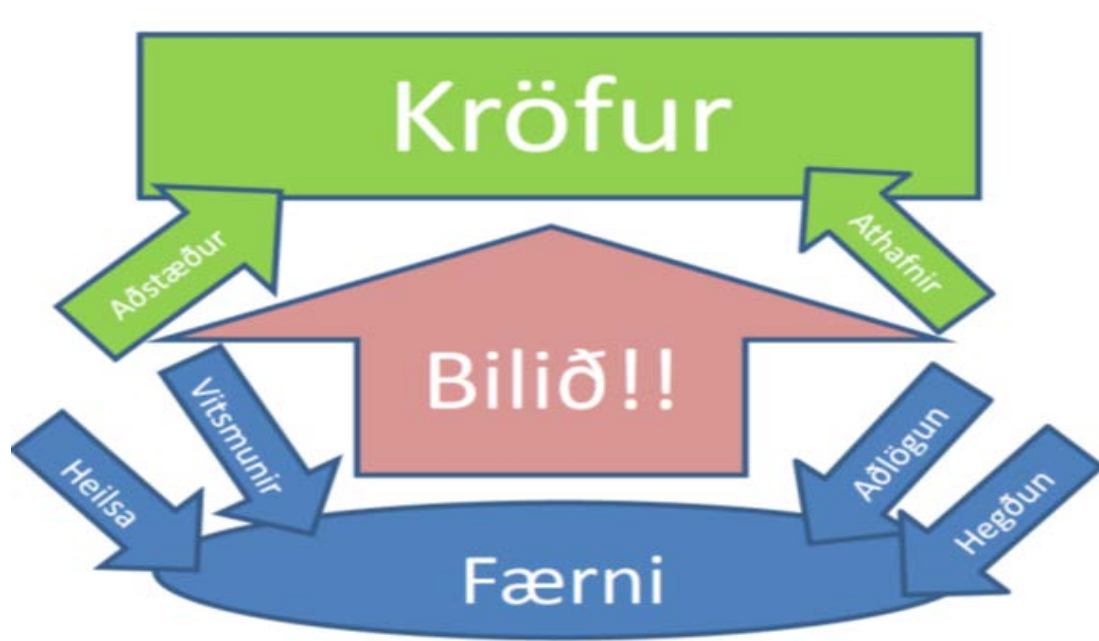
Jafnframt greiðir Jöfnunarsjóður framlag vegna breytingakostnaðar til Sambands íslenskra sveitarfélaga sem nemur 0,14% af tekjum sjóðsins í forni 0,99% hlutdeildar í útsvarsstofni vegna kostnaðar Sambandsins við verkefni er tengjast yfirfærslunni. Hlutdeildin í útsvarsstofni hækkaði frá upphaflegum samningi úr 0.95% í 0.99% með viðbótarsamningi um tímabundna hækkun útsvars frá ársbyrjun 2014, sem nánar er greint frá í 5. kafla hér á undan.

Sjóðnum er að öðru leiti heimilt að greiða eftirfarandi kostnað sem fellur undir breytingakostnað:

- Kostnaðar vegna samráðsnefndar um málefni fatlaðs fólks.
- Vegna mats á faglegum og fjárhagslegum árangri tilfærslunnar.
- Vinnu að bættu eftirliti með þjónustunni.
- Upplýsingasöfnunar, greiningar og ráðgjafar.
- Samræmds mats á stuðningspörf.
- Útfærslu jöfnunaraðgerða og fasteignamála.

6.3 Mat á stuðningspörf - samræmt mat á landsvísu

Margvísleg rök eru fyrir nauðsyn á hlutlægu mati á þjónustupörfum fólks með fötlun. Ein augljósasta ástæðan er sú að við framkvæmd jöfnunaraðgerða er rík þörf fyrir matskerfi sem tryggir sem hagkvæmasta og réttlátasta ráðstöfun þeirra fjármuna sem renna til þjónustu við fatlað fólk. Fjöldi fatlaðara fer vaxandi og samhliða því þörf fyrir aukin fjárframlög til þjónustunnar. Því er mikilvægt að fjármunir séu nýttir á sem bestan hátt og í þeim efnum skiptir miklu að hlutlægt mat stýri úthlutun þeirra.



Mynd 5. Bilið milli færni og krafna í hugmyndafræði SIS-matsins.

Það var niðurstaða verkefnastjórnar sem hafði veg og vanda að undirbúningi yfirfærslunnar að Supports Intensity Scale (SIS) væri álitlegasti matskerfið sem í boði væri til notkunar hérlendis í þeim tilgangi að meta stuðningsþarfir fatlaðs fólks. Greiningar- og ráðgjafarstöð ríkisins er leyfishafi matsins hér á landi og hefur séð um framkvæmd þess í samráði við innanríkisráðuneytið (Jöfnunarsjóð) og velferðarráðuneytið. Greiningar- og ráðgjafarstöðin hefur jafnframt verið í samstarfi við aðila innan Háskóla Íslands vegna úrvinnslu gagna og annarra þátta.

Mat á stuðningsþörf (SIS) er þróað af bandarísku samtökunum AAIDD til að meta stuðningsþörf fólks með þroskahömlun og skyldar raskanir. Samtökin hafa lagt ríka áherslu á það við þróun matsins að þörf fyrir stuðning sé ætlað að höfða til margvíslegra bjarga og aðferða sem gera fólki með fatlanir kleift að lifa við eðlilegar aðstæður í samfélaginu. Það er því haft að leiðarljósi að forðast að fella fatlað fólk í fyrirfram gert „mót“ sem skilgreinir þjónustu út frá fötlunargreiningu.

Mat á stuðningsþörf (SIS) var tekið til notkunar árið 2004 en hópur fræðimanna hafði unnið að þróun þess um margra ára skeið. Markmið með hönnun matstækisins er að meta á hlutlægan hátt stig eða magn þess stuðnings sem fólk með fötlun þarfnast til að geta lifað sem eðlilegustu lífi í samfélaginu. Er það mat höfunda matsins að um sé að ræða fyrsta matstæki sinnar tegundar í heiminum sem styðst við jákvæða nálgun til að meta stuðningsþarfir fatlaðs fólks. Matstækið tekur því mið af þörfum einstaklingsins fremur en göllum (deficit) eða því sem hann skortir sem grundvöll ákvörðunar um nauðsynlegan stuðning til að geta lifað innihaldsríku, sjálfstæðu lífi með fullri þátttöku óháð fötlun. Jafnframt er Mat á stuðningsþörf (SIS) hannað með það markmið í huga að unnt sé að nota matskerfið til að þróa einstaklingsbundnar, persónumiðaðar þjónustuáætlanir.

Mat á stuðningsþörf (SIS) skiptist í þrjá þætti.

1. Mat á þörf fyrir stuðning – um er að ræða 6 þætti, sem byggjast á um 50 atriðum. Þeir eru:
 - a) Viðfangsefni á heimili
 - b) Viðfangsefni utan heimilis.
 - c) Viðfangsefni tengd símenntun.
 - d) Viðfangsefni tengd starfi.
 - e) Viðfangsefni tengd heilsu og öryggi.
 - f) Viðfangsefni tengd félagslegri virkni.

2. Vernd og hagsmunagæsla
3. Sérstök þörf fyrir stuðning tengd heilsu og hegðun.

Í öllum þáttum Mats á stuðningsþörf (SIS) er þörf fyrir stuðning sem metinn út frá þremur víddum:

1. Tíðni: Hve oft er þörf fyrir stuðning.
2. Daglegur stuðningstími: Hvað þarf langan stuðningstíma á dæmigerðum degi.
3. Tegund stuðnings; Hvers konar stuðnings er þörf.

Ein heildarniðurstaða – stuðningsvísitala – fæst úr Mati á stuðningsþörf (SIS), en jafnframt er niðurstaða í hundruðsröð fyrir hvern hinna 6 þátta í fyrsta kafla matskerkerfisins.

Mikilvægt er að þeir sem annast fyrirlögn Mats á stuðningsþörf (SIS) séu óháðir þeim aðilum sem veita þjónustu og hefur þess verið gætt við framkvæmdina hér á landi. Niðurstöður gagnast vel til hlutlægrar skilgreininga á þörfum fatlaðs fólks fyrir stuðning og við gerð persónumiðaðra þjónustuáætlana.

Ekki er vitað til þess að sveitarfélög og þjónustusvæði hafi notað með skipulögðum hætti niðurstöður SIS-mats við gerð einstaklingsmiðaðra þjónustuáætlana, en það var eitt af markmiðum matskerkerfisins auk þess að meta þörf fyrir fjármögnun í málaflokknum. Í störfum verkefnisstjórnar hefur komið ítrekað fram það sjónarmið Sambands Íslenskra sveitarfélaga að mikilvægt sé að breyta ákvæðum í gildandi reglugerðum til þess að nota meggi matið í þessum tilgangi. Jafnframt þurfi í reglugerð að treysta alla lagastoð fyrir matinu frá því sem nú er. Samstaða var um það í verkefnisstjórninni að bregðast þurfi við þessu á árinu 2016.

6.4 Umfang jöfnunar

Nokkur fjölgun hefur orðið á einstaklingum sem fá framlög í jöfnunarkerfinu eins og fram kemur í töflu 3. Á það ber hins vegar að líta að um 18% þeirra einstaklinga reiknast með skert framlög þar sem þeir njóta óverulegrar þjónustu í samanburði við mældu þjónustuþörf.

Fjöldi einstaklinga með framlög eftir árum						
Ár	Framlög	Fjöldun	%	Par af börn með		
				Skert framlög	Framlög	háan kostnað
2011	919					
2013	1222	303	33%	187	1035	56
2014	1395	173	14%	213	1182	59

Tafla 3. Fjöldi einstaklinga með framlög eftir árum.

Á árunum 2009 – 2013 voru um 1.350 einstaklingar metnir samkvæmt SIS-matinu og á árinu 2014 bættust um 120 nýir við í matshópinn. Samtals hafa því um 1.470 einstaklingar verið metnir frá upphafi.

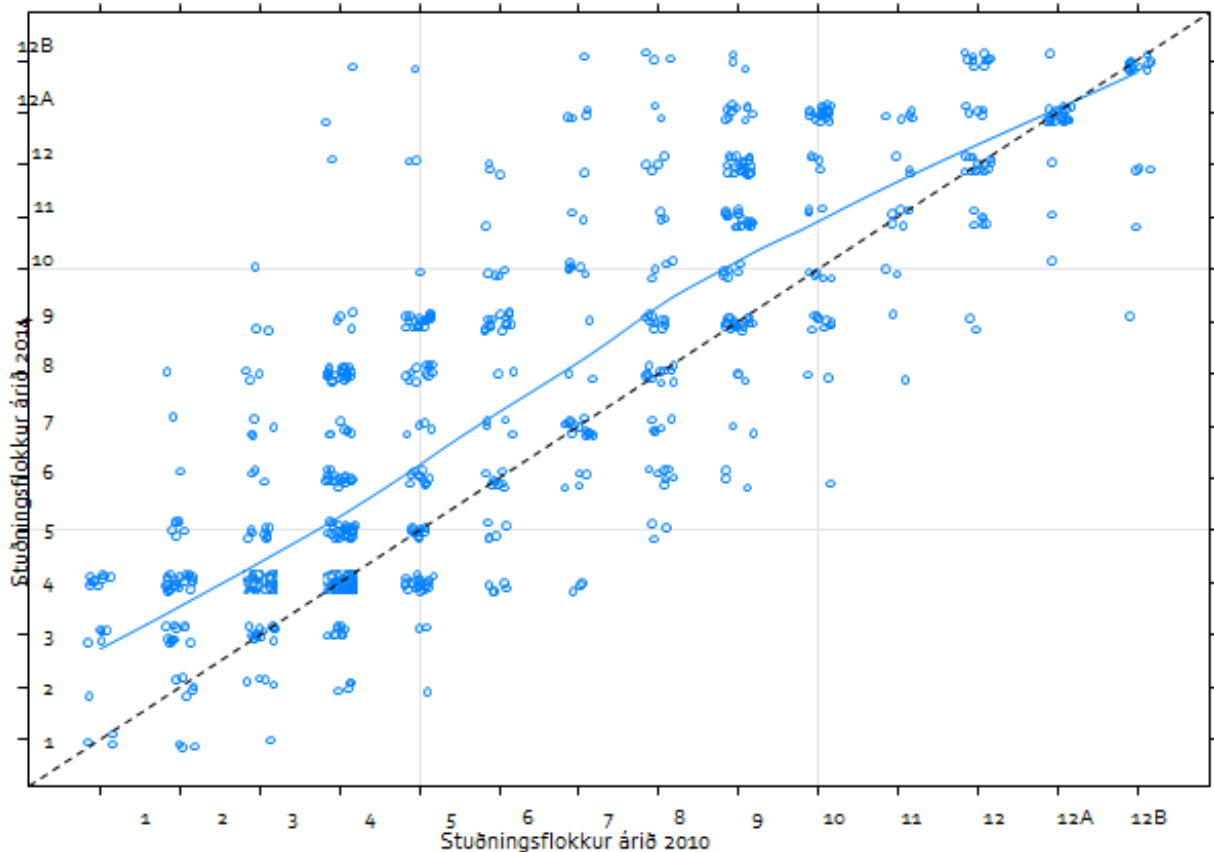
Samkvæmt samningum ríkis og sveitarfélaga um yfirfærsluna var ákveðið að í lok reynslutímabilsins yrði framkvæmt endurmat á þeim einstaklingum sem voru metnir í upphafi. Ljóst er að breytingar kunna að hafa orðið á upprunalega matinu hjá þjónustunotendum og því geti nýjar niðurstöður matsins haft mikla þýðingu fyrir framlög til svæða. Til að komast að raun um þessar breytingar var nauðsynlegt að endurmeta allan hópinn.

Á árinu 2014 hófst vinna við endurmat á tæplega 800 einstaklingum og lauk endurmatinu í nóvember 2014 og hafði niðurstaðan áhrif á framlög ársins, sem og áætlanir um framlög ársins 2015.

Unnið er að fræðilegri úttekt á vegum Greiningar- og ráðgjafarstöðvar ríkisins á niðurstöðum endurmatsins en ljóst er að breytingar á matinu geta verið háðar fötlun, kyni og aldri svo eitthvað sé nefnt. Þannig fást svör við spurningum eins og hjá hverjum verða breytingar á stuðningsþörf, hjá

hverjum breytist hún mest og hverjum minnst. Einnig hvort eitthvað segir fyrir um breytingar á stuðningsþörf. Svör við þessum spurningum ættu að gefa vísbendingar um hversu oft þurfi að framkvæma endurmat. Niðurstaða þessarar vinnu er birt í [nýrri skýrslu](#) Greiningar- og ráðgjafarstöðvar ríkisins.

Endurmatið hefur nokkur áhrif á hlutfallslega dreifingu einstaklinga í SIS-flokka, eins sjá má á mynd 6 hér að neðan. Þar koma fram breytingar á innbyrðis vægi flokkanna milli ára 2010–2014. Bláa línana sýnir meðalhækkun í hverjum SIS-flokki SIS-mats milli ára 2010 og 2014. Til samanburðar sýnir strikálínan á myndinni niðurstöðuna eins og ef engar breytingar hefðu orðið á niðurstöðum matsins 2014. Bil línana sýnir því meðaltalshækkun matsins frá 2010–2014. Sjá má hvernig lægstu flokkanir hækka mest og hæstu flokkarnir minnst.



Mynd 6. Samanburður niðurstöðu SIS-mats 2010 og 2014.

Unnið er að undirbúningi framkvæmdar á Mati á stuðningsþörf fyrir börn (SIS-C) á vegum Greiningar- og ráðgjafarstöðvar ríkisins. Stefnt er að því að framkvæmd matsins hefjast í sumar. Börn sem njóta framlaga úr jöfnunarkerfinu vegna háskostnaðar er um 60 talsins.

6.5 Veikleikar í innleiðingu jöfnunarkerfisins

Framkvæmd jöfnunarinnar hefur að mestu gengið vel og í samræmi við upphaflegar áætlanir. Samt sem áður hafa komið í ljós tilteknir veikleikar sem ástæða er til að skoða nánar. Hér verður eingöngu fjallað um þá þætti sem þyngst vega í þessu sambandi.

6.5.1 Skráning og úrvinnsla upplýsinga

Söfnun upplýsinga hefur reynst flókin og viðamikil og svo virðist sem skráning og vinnsla þjónustuvæða á upplýsingum um þjónustu við einstaklinga sé ekki nægilega kerfisbundin. Þetta

kom vel í ljós þegar ráðist var í kostnaðargreiningu á rekstri sveitarfélaga og þjónustusvæða á árinu 2012. Þá hefur skort á að gefnar væru út samræmdar skilgreiningar á einstökum þjónustubáttum.

6.5.2 Mat á þjónustupörf barna

Vantað hefur áreiðanlegt mat á þjónustupörf barna og tryggja þeim þannig sanngjörn framlög. Við þessu hefur verið brugðist með því að reikna útgjaldapörf á grundvelli raunkostnaðar sé hann jafn hár eða hærri en viðmiðunarfjárhæðir 4. flokks. Galli þessarar aðferðar er sá að hann skapar hvata til að auka kostnað en það samrýmist ekki þeirri kröfu að jöfnunarkerfið sé hlutlaust (sbr. hér að framan). Þá hefur það einnig valdið vandkvæðum í einstaka tilvikum, að þegar einstaklingur verður 18 ára og fer í SIS-mat, kemur út úr matinu mun lægri mæling á útgjaldapörf en sem svarar raunkostnaði. Erfitt kann hins vegar að reynast fyrir hlutaðeigandi sveitarfélag/þjónustusvæði að draga úr þjónustu sem byggð hefur verið upp og væntingar skapast um að mun haldast óbreytt.

Þýðing „Mats á stuðningsþörf fyrir börn“ (SIS-C) liggur nú fyrir og mun vinna við framkvæmd matsins hefjast á næstu misserum.

6.5.3 Afmörkun matshóps

Upphaflega var miðað við að þeir einstaklingar sem væri í búsetuþjónustu eða frekari liðveislu væru með mestu þjónustuparfirnar og færu í SIS-mat. Þessi afmörkun hefur ekki reynst nægilega vel, hluti einstaklinga sem er í frekari liðveislu nýtur mjög takmarkaðrar heildarþjónustu en aðrir sem t.d. eru bæði í dagþjónustu og skammtímavistun njóta mikillar þjónustu. Framlöggin ná því ekki að endurspeglar það markmið að framlög séu veitt vegna þeirra einstaklinga sem fá verulega og kostnaðarsama þjónustu.

Eins og áður er rakið hefur matshópurinn í reynd orðið mun stærri og má ætla að aukningin á tímabilinu 2011 til 2014 sé á bilinu 30-40%, að teknu tilliti til þeirrar nýliðunar sem áætluð var við yfirfærsluna. Þetta hefur haft margvísleg áhrif m.a. þau að einingaverð SIS-flokka hafa haldist óbreytt og því ekki fylgt þróun verðlags á tímabilinu 2012–2014.

Við þessu var brugðist í útreikningi framlaga vegna 2013 og er jafnframt gengið út frá því að kostnaður við þjónustu ráði því hverjir fari í mat. Þar sem matshópurinn stækkar við þessa aðgerð var jafnframt ákveðið að veita ekki full framlög vegna þeirra einstaklinga sem eru með kostnað sem nemur minna en 33% af viðmiðunarfjárhæðum viðkomandi flokks. Þá kallaði aukningin einnig á að tekin væri upp sú regla sem áður er nefnd, þ.e. að ef raunkostnaður skv. er lægri en 33% af viðmiðunarfjárhæð viðkomandi flokks séu framlög jafnhá raunkostnaði. Það hefur haft óæskilegar afleiðingar fyrir jöfnunarkerfið að bregðast þurfti við stækkun matshópisins með þessum hætti.

6.5.4 Ólík sjónarmið um innleiðingu jöfnunarkerfisins

Þjónustusvæðin höfðu ólíka hagsmuni og ólík sjónarmið um hversu hratt nýtt jöfnunarkerfi skyldi innleitt og tafði það söfnun upplýsinga. Frá upphafi var ljóst að misræmi gæti orðið milli fjárframlaga til einstakra þjónustusvæða og framlaga sem byggja á þjónustupörf. Þannig mátti gera ráð fyrir að hlutfallsleg framlög til sumra þjónustusvæða myndu lækka en hækka til annarra. Ljóst er að þau svæði sem sáu fram á lækkun hafi haft hag af hægari innleiðingu jöfnunarkerfisins. Sama gilti um svæði sem sáu fram á lækkun framlaga vegna fækkunar þeirra sem þurfa á mikilli þjónustu að halda. Á hinn bóginn er mögulegt að þau svæði sem eru virkust í að byggja upp þjónustu hafi notið þessa í jöfnunarkerfinu.

Enginn þessara þátta var ófyrirséður en óvíst er að öll þjónustusvæði hafi gert sér skýra grein fyrir mögulegum áhrifum innleiðingar jöfnunarkerfisins.

6.5.5 Sveiflur í tekjum

Til þess að mæta kröfum um hlutlausu jöfnun óháð búsetu, var ákveðið að jöfnunarframlög myndu að meginstefnu fylgja notendum. Framlög til svæða myndu samkvæmt því breytast þegar einstaklingar með mikla þörf fyrir þjónustu flytja á annað svæði eða hverfa úr þjónustukerfinu.

Fyrir svæði sem sjá af notendum geta slíkar breytingar til lækkunar hæglega numið allt að 10% af tekjum. Þetta gildir einkum um þau svæði sem hafa fengið undanþágu frá átta þúsund íbúa markinu en einnig þau sem eru nálægt þeim mörkum. Ennfremur er ljóst að við búferlaflutninga getur orðið bið á því að tekjur skili sér að fullu til viðtökusvæðisins, miðað við þá þjónustu sem það svæði býður notanda.

Lausnin gæti verið stækkun þjónustusvæða en ef ekki er áhugi er fyrir því, verða minni þjónustusvæði að bera nokkra áhættu af slíkum sveiflum. Þó væri mögulegt að ákvarða hlutfallslega hámarksbreytingu, t.d. þannig að framlög geti ekki hækkað eða lækkað um meira en 5% á milli ára á föstu verðlagi.

6.5.6 Framkvæmd SIS-mats

Framkvæmd SIS-matsins hefur ekki verið nægilega kerfisbundin og nokkrir gallar komið fram við fyrirlögn og úrvinnslu þess. Auk þess hafa sveitarfélög/þjónustusvæði gert athugasemdir við að á stundum væri óljóst hvaða notendur ættu erindi í SIS-mat. Þá hefur komið fram ósamræmi í skilaboðum ráðuneyta, þar sem velferðarráðuneytið gerir ráð fyrir að mat fari fram að frumkvæði og að beiðni sveitarfélaga en innanríkisráðuneyti hefur talið forræðið liggi hjá jöfnunarsjóði og beitt sé samræmdum viðmiðunum þegar ákveðið er hverjir skuli metnir

Einnig hafa komið fram misvísandi sjónarmið um það hvenær eðlilegt sé að mat sé gert. Annars vegar er talið að nauðsynlegt sé að mat fari fram áður en áætlanir eru gerðar um þjónustu en hins vegar að ekki sé raunhæft að gera mat fyrr en að einstaklingur er kominn í þjónustu. Í þessu sambandi má benda á að þjónustubarfir geta breyst t.d. þegar einstaklingur flytur frá foreldrum sínum í sérhæft búsetuúrræði.

Það var mat að Jöfnunarsjóðs að setja þyrfti í forgang mat á þeim einstaklingum sem hugsanlega mundu hafa áhrif á jöfnunarframlög. Eftir að forgangshópurinn hafði verið metinn yrði tekin afstaða til annarra álitamála og settar skýrar og einfaldar verklagsreglur um matsferilið. æskilegt að taka afstöðu til áður nefndra og hugsanlega annarra álitamála og setja skýrar og einfaldar verklagsreglur sem þjónuðu ólíkum sjónarmiðum.

6.5.7 Afmörkun þjónustuhópsins

Nokkuð hefur borið á því að ólíkur skilningur hafi verið milli ríkis og sveitarfélaga um hvaða þjónusta falli undir lög um málefni fatlaðs fólks og því myndast svokölluð grá svæði. Má í þessu sambandi nefna þjónustu við fötluð börn sem vistuð eru utan heimilis skv. barnaverndarlögum og þjónustu við fíkla og útigangsfólk. Ljóst er að ólíkur skilningur þjónustusvæða getur skapað ójafnvægi í jöfnun milli þeirra. Nauðsynlegt er að þetta sé rætt með opnum hætti, þannig að sami skilningur og samstaða sé um mörk þjónustukerfa.

7 Notendastýrð persónuleg aðstoð

Notendastýrð persónuleg aðstoð (NPA) felur í sér að fatlað fólk velur sér það aðstoðarfólk sem það kys sjálf. Aðstoðarfólk vinnur samkvæmt starfslýsingu sem notandi semur og samræmist lífsstíl hans og kröfum. Notendastýrð persónuleg aðstoð felur í sér mánaðarlegar greiðslur til notanda eða umsýsluaðila sem hann hefur valið og er þeim ætlað að mæta launum aðstoðarmanns/manna, kostnaði og umsýslukostnaði.

Um notendastýrða persónulega aðstoð er gerður einstaklingssamningur, þ.e. samningur á milli notanda og ábyrgðaraðila þjónustu (sveitarfélag / þjónustusvæði) þar sem fram kemur tímafjöldi í þjónustu og fjárhæð greiðslna. Í samningnum kemur fram hvort notandi ætli að leita til umsýsluaðila eða annast skipulag þjónustunnar sjálfur.

Innleiðing NPA héraðs byggir á ákvæði til bráðabirgða í lögum um málefni fatlaðs fólks. Um er að ræða reynsluverkefni sem lýtur sérstakri verkefnisstjórn. Þátttaka í verkefninu af hálfu sveitarfélaga / þjónustusvæða er valkvæð, enda telst NPA ekki til lögbundinnar þjónustu. Reynsluverkefnið hefur verið skilgreint til loka árs 2016 og mun umrædd verkefnisstjórn skila niðurstöðu um framkvæmdina.

Enda þótt framkvæmd reynsluverkefnisins hafi ekki verið hluti af samkomulagi um endurmat á yfirfærslunni, liggur engu að síður fyrir að innleiðing NPA hefur haft margvísleg áhrif á þá þjónustu sem færðist frá ríki til sveitarfélaga. Verkefnisstjórn um endurmatið hefur reynt að greina þessi áhrif, einkum þau fjárhagslegu, og skilar niðurstöðu um þau.

7.1 Staðan við yfirfærsluna

Við yfirfærsluna voru í gildi fjölmargir beingreiðslusamningar¹ sem svæðisskrifstofur höfðu gert við notendur, auk þess sem einhverjir slíkir samningar höfðu verið gerðir á svæðum þar sem sveitarfélög fóru með málaflokkinn á grundvelli þjónustusamninga.

Níu þjónustusvæði yfirtóku þannig 67 beingreiðslusamninga samhliða yfirfærslunni og nam fjárhæð þeirra á ársgrundvelli árið 2010 167,7 m.kr.

Sveitarfélög áttu víða aðild að beingreiðslusamningum svæðisskrifstofa, enda var samningunum ætlað að koma í stað lögbundinnar þjónustu, bæði af hálfu félagsþjónustu sveitarfélaga og svæðisskrifstofanna. Hins vegar hafði ekki verið mótuð föst regla um það hversu mikilli þjónustu af hálfu sveitarfélaga ætti að gera ráð fyrir við gerð slíkra samninga. Ákveðið viðmið hafði þó verið við lýði og gaf það til kynna að sú félagsþjónusta sem veitt væri af sveitarfélögum ætti yfirleitt að vera á bilinu 5–15 tímar á viku. Dæmi eru þó um að sveitarfélög lögðu umtalsvert meira til þeirra beingreiðslusamninga sem gerðir voru fyrir yfirfærslu.

7.2 Reynsla annarra ríkja

Fyrirkomulag NPA hjá öðrum norrænum þjóðum er með nokkuð mismunandi hætti. Á Íslandi hefur helst verið horft til framkvæmdarinnar í Svíþjóð þar sem NPA var lögfest sem réttur mikið fatlaðs

¹ Beingreiðslusamningar eru hliðstæðir NPA-samningum að því leyti að þeir ákvarða tiltekna greiðslur sem notandi ráðstafar til kaupa á þjónustu. Beingreiðslusamningar eru hins vegar ekki bundnir tilteknum tímafjölda í þjónustu og byggjast ekki í jafnríkm mæli og NPA-samningar á því hversu mikla þjónustu notandinn sjálfur telur sig þurfa.

fólks árið 1994. Frá þeim tíma hefur umfang þjónustuforsins vaxið gríðarlega eins og sjá má af því að notendum fjölgaði úr 10.800 árið 2001 í 15.800 árið 2009. Tímafjöldi pr. notanda óx jafnframt stöðugt á þessu tímabili og var orðinn að meðaltali 119 klst. á viku í lok þess. Meðalútgjöld pr. notanda í Svíþjóð voru þá orðin um 30 m.kr. íslenskra króna (þ.e. töluvert hærrí fjárhæð en einingaverð hæstu flokka í SIS-mati hérlendis). Framkvæmd NPA-þjónustu í Svíþjóð hefur legið undir margháttaðri gagnrýni bæði hvað varðar meðferð fjár og skort á eftirliti með framkvæmd þjónustunnar.

Á árinu 2008 framkvæmdu Svíar kostnaðar- og samfélagsgreiningu á NPA og kom þar fram að þjónustuformið hefði bætt lífsgæði fatlaðs fólks og aðstandenda þeirra til mikilla muna. Svíar unnu síðan árið 2011 viðamikla greiningu á ástæðum þess að útgjöld höfðu aukist svo mikið sem raun bar vitni. Á grundvelli þeirrar greiningar þótti ástæða til að gera margþættar breytingar á framkvæmdinni. Sænska ríkisendurskoðunin lét framkvæma viðamikla úttekt á framkvæmd NPA þar í landi. Niðurstaða úttektarinnar var að gerðar voru ýmsar athugasemdir við ríkjandi verklag og nýtingu fjármuna.

Í Noregi var NPA-þjónustuformið starfrækt sem reynsluverkefni á annan áratug áður en það var lögfest árið 2012. Sveitarfélögum í Noregi er skylt að bjóða notendum að gera NPA-samning í þeim tilvikum þar sem hægt er að fjármagna samninginn með tilfærslu fjár úr venjubundinni þjónustu án verulegrar viðbótar. Sveitarfélögum í Noregi er hins vegar ekki skylt að gera samninga ef fyrirsjáanlegt er að þeir muni kalla á aukin útgjöld.

7.3 Tilkoma NPA-samninga

Fyrstu NPA-samningarnir voru gerðir um mitt ár 2012 og við árslok voru samningarnir orðnir 22 talsins. Samningum fjölgaði áfram á árinu 2013 og uppúr miðju ári voru þeir orðnir 47 en í árslok var tala þeirra orðin 55. Samningum fækkaði hins vegar lítillega á árinu 2014 og var 51 samningur í gildi í árslok.

Tímafjöldi og þar með upphæðir NPA-samninga hafa farið mjög vaxandi. Meðalupphæð NPA-samninga árið 2013 var á ársgrundvelli á bilinu 6,0–6,4 m.kr. en árið 2014 var þessi meðalupphæð komin upp í 11,3 m.kr. Rétt er að geta þess að árið 2014 var fyrsta árið þar sem allir samningarnir náðu að gilda í 12 mánuði. Lægri meðalupphæð NPA-samninga árið 2013 skýrist m.a. af því að tölurverður hluti samninga var í gildi hluta af árinu, auk þess sem velferðarráðuneytið auglýsti 5,1% hækkun viðmiðunartímagjalds þegar komið var nokkuð fram árið 2013. Mögulega gæti það einnig skýrt hluta af hækkuninni milli 2013 og 2014 að tímar hliðrist úr almennri grunnþjónustu sveitarfélaga yfir í sértæka þjónustu með því að NPA-samningur tekur við af hinu venjubundna formi.

Yfirlit yfir umsóknir um NPA framlög árið 2014					
Þjónustusvæði	Hlutf.				Meðalkostnaður samnings
	Fjöldi samninga	Dreifing samninga	Heildarfjárhæðir samninga	Framlag Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga (20%)	
Reykjavíkurborg	14	27%	215.426.683	43.085.337	15.387.620
Kópavogsbær	1	2%	24.528.000	4.905.600	24.528.000
Garðabær	4	8%	42.698.520	8.539.704	10.674.630
Hafnarfjarðarkaupstaður	5	10%	74.090.028	14.818.006	14.818.006
Mosfellsbær	10	20%	79.742.688	15.948.538	7.974.269
Vesturland	1	2%	25.509.120	5.101.824	25.509.120
Norðurland Vestra	8	16%	24.021.660	4.804.332	3.002.708
Eyjafjörður	5	10%	52.094.448	10.418.890	10.418.890
Suðurland	2	4%	14.938.668	2.987.734	7.469.334
Vestmannaeyjar	1	2%	24.696.000	4.939.200	24.696.000
	51	100%	577.745.815	115.549.163	14.447.858

Tafla 4. Yfirlit yfir umsóknir um NPA framlög árið 2014.

Beingreiðslusamningum hefur fækkað samhliða tilkomu NPA-samninga. Í september 2013 voru samningarnir 57 talsins, eða 10 færri en við yfirfærsluna, og var meðalupphæð þeirra (á ársgrundvelli

2013) um 3,0 m.kr. samanborið við 2,5 m.kr. árið 2010. Nýir beingreiðslusamningar hafa hins vegar verið gerðir á tímabilinu og bendir það til þess að í allmörgum tilvikum hafi beingreiðslusamningi verið breytt í NPA-samning.

Flokka má þá NPA-samninga sem gerðir hafa verið í eftirfarandi flokka:

1. Venjubundnu þjónustuforni breytt í NPA-samning.
2. Beingreiðslusamningi breytt í NPA-samning.
3. Einstaklingur sem ekki var í þjónustu áður fær NPA-samning.
4. NPA-samningur gerður um þjónustu við barn.

Ekki liggur nákvæmlega fyrir hvernig fjöldi NPA-samninga skiptist milli þessara flokka. Æskilegt væri að haldið væri utan um þá flokkun. Meginmunur á beingreiðslu- og NPA-samningum felst í því að beingreiðslusamningar byggjast fyrst og fremst á mati þjónustuveitenda á meðan að NPA samningur byggir á mati notandans auk þess sem 10% umsýslukostnaður fellur til í NPA-samningum en umsýsla í beingreiðslusamningum er á ábyrgð þjónustuveitanda.

7.4 Fjármögnun

Notendasamningum, hvort sem er beingreiðslusamningum eða NPA-samningum er fyrst og fremst ætlað að koma í stað annarrar þjónustu sem veitt er viðkomandi einstaklingum og tryggja þeim aukna samfellu í þjónustu. Samningarnir eru því að meginstefnu til fjármagnaðir með tilfærslu á fé sem ella væri varið til þess að kosta venjubundna þjónustu. Venjubundin þjónusta í þessum skilningi tekur bæði til almennrar grunnþjónustu og þeirrar sértæku þjónustu sem veitt er á grundvelli laga um málefni fatlaðs fólks. Í framkvæmd virðist hins vegar sem samningum fylgi umtalsvert aukið umfang í þjónustustundum og þar með verulega aukinn kostnaður þeirra sem bera ábyrgð á fjármögnun þjónustunnar.

Hins vegar er ekki hægt að reikna með að allar þjónustustundir sem notandi nýtur í venjubundinni þjónustu falli niður samhliða gerð NPA-samnings. Má þar benda á að þjónusta sem veitt er í sambýlishúsnæði dregst ekki sjálfkrafa saman þótt einn íbúi taki upp sjálfstæða búsetu á grundvelli NPA-samnings. Margvísleg samlegðaráhrif í venjubundinni þjónustu falla ennfremur niður þegar NPA er innleitt sem þjónustuforn, sem veldur raunkostnaðaraukningu.

Þegar fyrirkomulag NPA var mótað var miðað við að framlag ríkisins, væri 20% af heildarfjárhæð samnings, ætti m.a. að brúa þann kostnaðarauka kæmi fram við breytingu úr venjubundnu þjónustuforni yfir í NPA. Ennfremur átti framlagið að mæta umsýslukostnaði, einkum ef beingreiðslusamningi væri breytt í NPA-samning. Auk þess var til þess litið að NPA-samningur ætti í ríkara mæli en áður að koma til móts við mat notandans sjálfs á því hvaða sértæka þjónustu hann þyrfti, þar sem hann í reynd yrði verkkaupi þjónustunnar.

Rétt er að hafa í huga að í ýmsum tilvikum er ekki um það að ræða að venjubundin þjónusta sé til staðar og þar með möguleiki á tilfærslu á fé. Á þetta einkum við ef gerður er NPA-samningur við einstakling sem er fyrir með óverulega þjónustu, þrátt fyrir umtalsverða stuðningsþörf. Allmörg dæmi eru um þess háttar samninga, einkum við unga notendur sem búið hafa með fjölskyldu sinni og fengið stuðning þaðan. Þegar þessir notendur stíga skrefið til sjálfstæðrar búsetu fer fram mat á stuðningsþörf þeirra sem aftur ræður því hver framlög eru veitt vegna viðkomandi.

Undirstrika ber að hér er um eðlilega nýliðun að ræða í hópi notenda og að grunnfjármögnun NPA-samningsins er þá með fé sem ella hefði verið varið til þess að kosta venjubundna þjónustu, t.d. með uppbyggingu búsetukjarna og tengdri þjónustu. Mikilvægt var hins vegar talið að afla reynslu um það hvort NPA-samningar gætu hentað þessum hópi og hvort sú kostnaðarskipting sem ákveðin var á forsendum NPA þjónustu eigi við þar sem að hlutaðeigandi hafi ekki verið í verulegri þjónustu áður. Svipuð sjónarmið eru að baki þeim NPA-samningum sem gerðir hafa verið um þjónustu við fötlúð börn.

7.5 Skipting þjónustupátta

Utanhald sveitarfélaga um þjónustupætti málefna fatlaðra hefur ekki verið samræmt sem skyldi, hvorki varðandi skráningu þjónustupátta eða hvernig haldið er utan um þá í bókhaldi. Af því leiðir að verkefnisstjórn um endurmatið hefur átt nokkuð óhægt um vik með að fá heildstæða mynd af því hvernig skipting þjónustupátta hefur verið að baki þeim NPA-samningum sem gerðir hafa verið. Sú skipting hefur áhrif á endurmatið bæði gagnvart umfangi þjónustu og kostnaði.

Almennt er út frá því gengið að NPA-samningur komi í stað lögbundinnar þjónustu sem ella væri veitt með hefðbundnum hætti. Sú lögbundna þjónusta skiptist í meginatriðum í tvennt, annars vegar er almenn þjónusta og hins vegar sértæk þjónusta.

7.5.1 Almenn þjónusta

Almenn þjónusta er sú þjónusta sem sveitarfélög veita á grundvelli laga nr. 40/1991 um félagsþjónustu sveitarfélaga, einkum félagsleg heimaþjónusta og liðveisla. Skólaþjónusta á vegum sveitarfélaga telst einnig til almennrar þjónustu. Ennfremur getur tiltekin önnur þjónusta talist til almennrar þjónustu en í leiðbeinandi reglum útgefnum af velferðarráðuneytinu er m.a. gert ráð fyrir heimahjúkrun og vinnumarkaðsúrræðum.

7.5.2 Sértæk þjónusta

Sértæk þjónusta er sú þjónusta sem veitt er á grundvelli laga nr. 59/1992 um málefni fatlaðs fólks. Þjónustupættir sem þar vega þyngst eru frekari liðveisla og þjónusta á heimili (búsetuþjónusta). Að meginstefnu til er hér um að ræða þjónustupætti sem fluttust frá ríki til sveitarfélaga við yfirfærsluna, með þeirri undantekningu þó að akstursþjónusta var áður hjá sveitarfélögum.

Æskilegt hefði verið að fyrir lægi greining á þeim NPA-samningum sem gerðir hafa verið út frá skiptingu milli ofangreindra þjónustupátta árið 2014, sem eins og áður segir er fyrsta árið þar sem draga má ályktanir af þjónustuumfangi á ársgrundvelli.

Verkefnisstjórn hefur hins vegar einungis fengið upplýsingar í þá veru frá þremur þjónustuvæðum. Af þeim má ráða að þeir einstaklingar í Reykjavík sem gerðir voru NPA samningar við höfðu áður fengið þjónustu í 816 klst. á viku, þar af 465 í félagslegri heimaþjónustu og liðveislum og 351 á grundvelli laga um þjónustu við fatlað fólk. Samkvæmt upplýsingum frá Reykjavíkurborg vegna ársins 2014 nutu þessir einstaklingar þjónustu skv. NPA-samningum í 1.539 klst. á viku, þannig að raunaukning þjónustu vegna NPA var 713 klst.

Ekki liggur fyrir á sama hátt upplýsingar um hvaða þjónustu einstaklingar í Mosfellsbæ nutu áður en gerðir voru NPA-samningar. Ef eftir NPA-samninga var hlutfall almennrar þjónustu 18%-25% af heildarkostnaði samninganna.

Nauðsynlegt er að taka tillit til þess hluta sem snýr að almennri þjónustu þegar litið er til þróunar þjónustuumfangs talið í vinnustundum og leiðréttu sérstaka þjónustu um þá tíma sem eru skilgreindir vegna NPA en eru í reynd almenn þjónusta. Þannig eru 30% af heildartímafjölda NPA-samninga í Reykjavík (465 tímar af 1.539) sem skilgreina má sem almenna þjónustu í ofangreindri merkingu og þar með 30% kostnaðar, enda er tímagjald fyrir þjónustu fast, án tillits til hvaða þjónusta eigi í hlut. Með öðrum orðum verður sú þjónusta sem áður var hluti af almennri félagsþjónustu sveitarfélaga umtalsvert dýrari þegar sú þjónusta er veitt á grundvelli NPA samnings enda er tímagjald NPA-þjónustu talsvert hærra en kostnaður sveitarfélaga á klukkustund af almennri félagsþjónustu.

Sé skipting tíma í þjónustupáttum fyrir NPA notuð sem grunnur til að meta áhrif breytingar við NPA samninga í Reykjavík skiptast þjónustupættir á eftirfarandi hátt:

- TIMAR UMREIKNADIR TIL UTGJALDA	ÚTGJÖLD	HLUTFALL
Almenn þjónusta og liðveisla	59,8 m.kr.	25%
Sértæk þjónusta veitt fyrir NPA	45,3 m.kr.	19%
Sértæk þjónusta - viðbót vegna NPA	146,4 m.kr.	56%
Samtals:	240,7 m.kr.	100%
SIS-framlag		
20% framlag jöfnunarsjóðs	-43,1 m.kr.	18%
Nettó kostnaður við þjónustu	197,6 m.kr.	82%

Tafla 5. Skipting þjónustupáttanna í NPA-samningum hjá Rvíkiborg 2014 (14 samningar)

Samkvæmt bókhaldi Reykjavíkurborgar nam bókfærður heildarkostnaður af NPA samningum 215,4 m.kr. á árinu 2014. Sé þeim kostnaði deilt niður miðað við hlutföllin í töflunni hér að framan, þá voru bein útgjöld af NPA þjónustu umfram þá þjónustu sem veitt var áður 146,4 m.kr. (56%). Því er 43,1 m.kr. framlag jöfnunarsjóðs í reynd 31,8% af þeim viðbótarkostnaði sem sveitarfélagið tók á sig vegna NPA samninga. Hliðstæð útgjaldagreining vegna NPA-samninga árið 2014 liggur fyrir frá þjónustusvæði Mosfellsbæjar þar sem staðan var sem hér segir:

- SAMKVÆMT UTGJALDAGREININGU	ÚTGJÖLD	HLUTFALL
Almenn þjónusta (félagsleg heimaþjónusta)	5,5 m.kr.	7%
Almenn þjónusta (liðveisla)	8,6 m.kr.	11%
Sértæk þjónusta (frekari liðveisla)	63,8 m.kr.	82%
Samtals:	77,9 m.kr.	100%
20% framlag jöfnunarsjóðs	-15,6 m.kr.	20%

Tafla 6. Skipting þjónustupáttanna í NPA samningum hjá Mosfellsbæ 2014 (10 samningar).

Ekki liggur fyrir hve mikil sértæk þjónusta var veitt á þessu þjónustusvæði áður en NPA-samningar voru gerðir en að sögn stjórnenda þjónustusvæðisins er hátt hlutfall samninga við unga notendur með miklar stuðningsþarfir sem búið höfðu með fjölskyldu sinni og fengið stuðning þaðan. NPA-samningur gerir þessum notendum kleift að fara í sjálfstæða búsetu sem kemur þá í stað búsetukjarna og tengdrar þjónustu sem þjónustusvæðið hefði ella þurft að byggja upp frá grunni með tilheyrandi kostnaði.

Skipting tíma vegna NPA-samninga (8 talsins) á þjónustuvæði g er á þessa lund:

- TÍMAR UMREIKNADIR TIL UTGJALDA	ÚTGJÖLD	HLUTFALL
Almenn þjónusta og liðveisla	9,4 m.kr.	38%
Sértæk þjónusta	15,4 m.kr.	62%
Samtals:	24,8 m.kr.	100%
SIS-framlög jöfnunarsjóðs	-10,5 m.kr.	43%
20% framlag jöfnunarsjóðs	-5,0 m.kr.	20%
Nettó kostnaður við þjónustu	9,3 m.kr.	37%

Tafla 7. Skipting þjónustupátta í NPA-samningum á þjónustuvæði g 2014 (8 samningar).

Alls voru í gildi 51 þjónustusamningur um NPA-þjónustu á árinu 2015.

Heildarfrjárhæð samninganna nam 577,7 m.kr. og framlag Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga nam 115,5 m.kr.

Yfirlit yfir umsóknir um NPA framlög árið 2014					
Þjónustuvæði	Hlutf.				
	Fjöldi samninga	Dreifing samninga	Heildarfrjárhæðir samninga	Framlag Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga (20%)	Meðalkostnaður samnings
Reykjavíkurborg	14	27%	215.426.683	43.085.337	15.387.620
Mosfellsbær	10	20%	79.742.688	15.948.538	7.974.269
Norðurland Vestra	8	16%	24.021.660	4.804.332	3.002.708
Önnur svæði	19	37%	258.554.784	51.710.957	118.113.979
	51	100%	577.745.815	115.549.163	14.447.858

Tafla 8. Yfirlit yfir NPA-samninga eftir þjónustuvæðum 2014.

Sé litið til meðalútgjalda NPA-samninga var meðalkostnaður á samning 14,4 m.kr. á árinu 2014, meðalkostnaður í Reykjavík var 15,4 m.kr., í Mosfellsbæ tæpar 8 m.kr. og á þjónustuvæði g upp á 3,8 m.kr. Vekur það spurningar um forsendur gerðar NPA-samninga eftir þjónustubörf. Þannig er t.d. meðalfjöldi þjónustutíma á einstakling í Reykjavík 110 klst. á viku en í Mosfellsbæ 50 klst. og á þjónustuvæði g um 55 tíma. Einnig vekur athygli að þrjú sveitarfélög hafa hvert um sig einn samning sem kosta um 25 m.kr. hver. Ljóst er að sveitarfélögin hafa verið og eru undir miklum þrýstingi um gerð NPA samninga og misjafnt er hvernig þau hafa brugðist við.

Út frá ofangreindum upplýsingum, sem ná til tæplega 2/3 þeirra NPA-samninga sem voru í gildi árið 2014, má því ætla að almennt megi miða við að á bilinu 20-30% af umfangi NPA-samninga sé almenn félagsleg þjónusta á hendi sveitarfélaga sem rétt sé að gera ráð fyrir að flytjist yfir við gerð samningsins. Sértæk þjónusta sem áður var veitt á grundvelli laga um málefni fatlaðs fólks sé á bilinu 20-40%. Því sé viðbótarþjónustan sem NPA-samningar veiti um 30-60% af umfangi samninga. Sértæk þjónusta er samkvæmt þessu á bilinu 70-80%. Samningarnir eru hins vegar mismunandi og í einhverjum tilvikum er almenn þjónusta veitt af öðrum aðila en sveitarfélaginu t.d. í gegnum vinnumarkaðsúrræði eða heimahjúkrun.

7.6 Framlag ríkis

Eins og áður var vikið að var út frá því gengið við mótun NPA-verkefnisins að framlag ríkisins sem rennur í gegnum jöfnunarsjóð, næmi 20% af heildarfrjárhæð samnings og að því væri ætlað að brúa bil sem gæti komið fram við breytingu úr venjubundnu þjónustuformi yfir í NPA.

Fyrirliggjandi upplýsingar benda til þess að útgjöld sem bætast við þegar gerður er NPA-samningur séu veruleg, og fari í reynd langt umfram það sem 20% framlaginu var ætlað að mæta. Skýringar á

Þessu eru nokkrar, m.a. að gerðir hafi verið NPA-samningar við notendur sem höfðu fengið litla eða enga þjónustu fyrir sem og NPA-samningar sem gerðir hafa verið vegna þjónustu einstaklinga undir 18 ára aldri, þrátt fyrir að reynsla annarra norðurlandþjóða sé að varasamt sé að gera slíka samninga við svo unga einstaklinga vegna kostnaðarauka. Þar sem NPA samningar voru látnir koma í stað beingreiðslusamninga hefur það einnig þýtt talsverð viðbótarútgjöld fyrir sveitarfélög þar sem að samningar af því tagi sem sveitarfélögin yfirtóku 2011 voru að meðaltali upp á 2,5 m.kr. á ári. Meðalupphæð NPA-samnings árið 2014 var hins vegar 11,3 m.kr.

Kostnaðarauki vegna NPA-samninga er ákvarðaður af sveitarfélögunum og bókfærður sem viðbót við sértæka þjónustu, þótt grunnhugsunin hafi verið að samþætta þá þjónustu sem verið væri að veita með samingum án þess að auka útgjöld líkt og kom fram í greinargerð með nefndaráliti um þingsályktun um notendastýrða persónulega aðstoð. Hér er því um að ræða ákvarðanir um útgjöld sem með réttu hefði að verulegu leiti átt að halda aðskildum frá því sem útsvarsstofn - ákvarðaður vegna yfirfærslunnar - átti að standa undir auk þess sem almenna þjónustan sem veitt vegna NPA verkefnis er bókfærð sem sértæk þjónusta.

Það var háð ákvörðun einstakra sveitarfélaga hvort þau tækju þátt í reynsluverkefningu um NPA enda hafa sum þeirra ákveðið að gefa ekki kost á slíkum samningnum. Þau sveitarfélög sem taka þátt ákveða síðan hvert um sig umfang þjónustu, fjölda NPA-samninga og þjónustutímar á viku.

Mjög margir óvissu- og áhættuþættir eru til staðar varðandi NPA-verkefnið og framhald þess, sem nauðsynlegt er að taka með í reikninginn þegar lagt er mat á það hvort markmiðum yfirfærslunnar verði náð til framtíðar lítið.

Við mat á reynsluverkefni um NPA og mögulega ákvarðanatöku í framhaldi af því þarf að líta til þess kostnaðarauka sem af verkefningu hefur orðið fyrir sveitarfélög. Jafnframt þarf að taka tillit til reynslu varðandi tilfærslu úr almennri félagsþjónustu í sérhæfða og framlags ríkissjóðs til verkefnisins. Ljóst er að 20% framlag ríkisins eitt og sér, í gegnum jöfnunarsjóð, nær ekki að brúa það bil sem er til staðar við framkvæmd NPA-samninga miðað við þá kostnaðaraukningu sem samningarnir hafa haft í för með sér. Jafnframt þyrfti að afnema vístölutengingu framlaga skv. NPA-samningum þannig að verðlag samninga byggji á sambærilegum forsendum og aðrir þættir varðandi málefni fatlaðs fólks.

Til þess að fjárhagslegt endurmat yfirfærslu málefna fatlaðra sé í samræmi við upphaflegar forsendur þarf að leiðrétta útgjöld sveitarfélaga um þann útgjaldaauka sem varð vegna NPA samninga, enda er NPA-verkefnið ekki hluti af þeirri lögbundnu þjónustu sem færðist yfir og átti að standa undir með breyttum tekjustofni sveitarfélaga.

Með vísan til ofangreindrar greiningar þjónustuþátta NPA vegna ársins 2014 á grundvelli upplýsinga frá Reykjavíkurborg og Mosfellsbæ er kostnaðarsamsetning áætluð fyrir alla samninga ársins og lítur þá myndin út eins og sjá má í eftirfarandi töflu:

Áætl. kostn. Þjónustupátta á ársgrundvelli í millj. Kr.	Byggt á skiptingu samninga Reykjavíkurborgar	Byggt á skiptingu samninga Mosfellsbæjar
Heildarkostnaður NPA samninga	577,7	577,7
Reiknaður kostnaður v. Félagslegar heimaþjónustu og alm. Liðveislu og þjón. V. Ff	144	104
Reiknaður kostnaður v. Þjónustu við fatlaða	109	109
Viðbótarkostn. Vegna NPA	325	365
Framlag Jöfnunarsjóðs	116	116
Viðbótarkostnaður sveitarfélags v. NPA	209	249
Hlutfall Jöfnunarsjóðs af NPA	55%	47%
Hlutfall Jöfnunarsframlags af heildarkostn.	20%	20%

Tafla 9. Áætluð kostnaðarsamsetning þjónustupátta í NPA-samningum.

Þar sem NPA verkefnið er tilraunaverkefni eiga útgjöld þess ekki að vera hluti af rekstraruppgjöri málefna fatlaðra við yfirfærslu málaflokksins til sveitarfélaga. Kostnaður vegna félagslegrar heimaþjónustu og almennrar liðveislu á að vera að vera kostnaður af sveitarfélögum, reknaður kostnaður við þjónustu við fatlað fólk (hér byggt á hlutfalli samkvæmt mælingum Reykjavíkurborgar) á að vera inni í kostnaðaruppgjöri enda var hækkuðu útsvari ætlað að mæta þeirri þjónustu. AF þessu má draga þá ályktun að inni í fjárhagsupplýsingum sveitarfélaga séu gjöld sveitarfélaga vegna þjónustu við fatlað fólk oftalin um up.b. 350 m.kr. á árinu 2014 (viðbótarútgjöld v. NPA þjónustu og félagsleg heimaþjónusta og almenn liðveisla) og hlutfallslega á öðrum viðmiðunarárnum samningsins í samræmi við fjölda samninga!

7.7 Jafnræði milli þjónustunotenda

Í lagaákvæðinu um NPA er gert ráð fyrir að sveitarfélög leitist við að bjóða fötluðu fólki notendastýrða persónulega þjónustu til reynslu í tiltekinn tíma. Ennfremur segir: „Við mat á því hverjum eða hvaða hópi fatlaðs fólks skuli boðin slík þjónusta skal gæta jafnræðis.“

Fyrir liggur að framkvæmdin að þessu leyti var með mismunandi hætti: sum sveitarfélög auglýstu eftir umsóknum um NPA á meðan önnur völdu notendur til samstarfs. Hins vegar hefur ekki farið fram nákvæm greining á því hvernig þjónustuformið var boðið fram en samkvæmt fyrirliggjandi gögnum frá þjónustusvæðunum kemur fram að á einhverjum stöðum hafi fleiri óskað eftir NPA en fengið hafa. Fjöldi og umfang NPA-samninga var einnig mismunandi eftir svæðum þar sem sums staðar voru gerðir margir smærri samningar meðan samningar á öðrum svæðum voru stærri og færri. Jafnframt má benda á að þeir sem tóku sjálfir að sér að vera umsýsluaðilar eru hlutfallslega fleiri á Íslandi en á hinum Norðurlöndunum. Erfitt er fyrir ábyrgðaraðila þjónustu að uppfylla kröfu um jafnræði gagnvart notendum, vegna þess hver mikill munur er á þjónustuumfangi NPA-samninga og almennrar þjónustu.

7.8 Samræmd viðmið um mörk milli almennrar og sértækrar þjónustu

Eftir yfirfærslu málaflokksins frá ríki til sveitarfélaga hefur ítrekað verið rætt um að samræma viðmið um það hvar mörkin liggja milli almenna þjónustu og sértækrar þjónustu, þ.e. hve margir tímar falli til við félagsþjónustu sveitarfélaga áður en tímar taki að telja inni í sértækri þjónustu við fatlað fólk.

Stjórnendur á þjónustusvæðunum hafa almennt lýst sig hlynnta því að slík samræming eigi sér stað en málið hefur hins vegar ekki fengið stefnumótandi umræðu meðal kjörinna fulltrúa í sveitarstjórnnum. Samræming er sameiginlegt verkefni velferðarráðuneytis og sveitarfélaganna sem miklu máli skiptir að unnið sé vandlega þannig að sátt verði um tiltekin viðmið sem m.a. munu hafa áhrif á fjármögnun NPA-samninga. Jafnframt hefur Samband íslenskra sveitarfélaga lagt áherslu á að fjármagn flytjist til NPA-samninga vegna þeirrar almennu þjónustu ríkisins sem NPA-þjónustuformið leysir af hólmi, þ.e. innan heilbrigðiskerfisins (svo sem heimahjúkrun) og í skólakerfinu.

7.9 Samantekt

Fyrirliggjandi yfirlit um tímafjölda og útgjöld gefa skýrt til kynna að NPA sé mun dýrara þjónustuform en sú venjubundna þjónusta sem úrræðinu er ætlað að koma í staðinn fyrir. Ekki er dregið í efa að NPA bæti lífsgæði þeirra notenda sem fá samning, en spyrja má hvort sú innleiðing NPA sem átt hefur sér stað frá 2012 hafi í reynd stuðlað að þeim markmiðum yfirfærslunnar að tryggja góða nýtingu fjármuna og einfalda verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga. Það er mat verkefnisstjórnar að við endurmat á reynslutíma þyrfti að aðlaga mögulega lagasetningu um NPA þjónustu að þeirri leið sem farin var í Noregi fremur en í Svíþjóð m.t.t. þess að tryggja ábyrga nýtingu fjármuna, þótt reynslan sýni að ánægja notenda með þjónustu aukist við gerð NPA-samninga. Hvað endurmat á fjárhagslegum og faglegum þáttum varðar við tilfærslu málaflokks fatlaðra til sveitarfélaga þarf hins vegar að taka tillit til tilfærslu fjár úr almennri þjónustu í sértæka þegar fjárhagshluti samningsins er gerður upp.

8 Atvinnumál fatlaðra

Eitt af stærri atriðum sem var ófrágengið við yfirfærslu á málaflokki fatlaðra í ársbyrjun 2011 varðaði framtíðarskipan og fyrirkomulag á atvinnumálum fatlaðra. Samkvæmt samþykkt Alþingis í desember 2010 um endurskoðun á lögum nr. 59/1992 um málefni fatlaðs fólks, var Vinnumálastofnun falið að annast framkvæmd atvinnumála fyrir fatlað fólk í samræmi við lög um vinnumarkaðsaðgerðir og skyldi kostnaður greiðast úr ríkissjóði.

Með bráðabirgðaákvæði var gildistöku frestað og hefur sú frestun síðan verið framlengd meðan leitað hefur verið samkomulags um framtíðarskipan þessara mála. Stjórnun og umsýsla atvinnumála sem áður hafði verið á hendi svæðisskrifstofa fluttist því óbreytt yfir til þjónustusvæða og sveitarfélaga við yfirfærslu málaflokksins í ársbyrjun 2011.

Í september árið 2011 skipaði þáverandi félags- og tryggingarmálaráðherra starfshóp til að gera tillögu um framtíðarskipan atvinnumála fatlaðs fólks. Hlutverk hópsins var m.a. að skilgreina hvað teldist vera atvinnutengd endurhæfing einstakra hópa í skilningi laga um vinnumarkaðsaðgerðir. Í starfshópnum voru skipaðir fulltrúar frá ráðuneytinu, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Vinnumálastofnun, Landssamtökunum Þroskahjálp og Öryrkjabandalagi Íslands. Var starfshópnum gert að skila skýrslu um störf sín til ráðherra fyrir árslok 2011.

8.1 Ólík sjónarmið hagsmunasamtaka og sveitarfélaga

Tvö andstæð sjónarmið voru uppi innan starfshópsins. Annars vegar það sem fulltrúar hagsmunasamtakanna og ráðuneytisins töluðu fyrir, þess efnis að sami aðili, þ.e. Vinnumálastofnun ætti að veita öllum sem á þyrftu að halda þjónustu og jafnframt að bjóða uppá fjölbreytt úrræði á vinnumarkaði fyrir fatlað fólk.

Sveitarfélögin og fulltrúi þeirra í starfshópnum lögðu hins vegar ríka áherslu á að halda óbreyttu fyrirkomulagi og skipta framkvæmdum og ábyrgð í vinnumarkaðsmálum á milli Vinnumálastofnunar og sveitarfélaganna. Sú skipting yrði á þeim grunni að vinnustaðir, starfsþjálfun og önnur atvinnutengd endurhæfing væri á hendi Vinnumálastofnunar en atvinna með stuðningi, iðja og hæfing hjá sveitarfélögunum.

Afstaða meirihluta starfshópsins var því sú að líta bæri á atvinnu- og hæfingartengda þjónustupætti fyrir fatlað fólk sem eina heild og að þeim málum væri skipað, með sama hætti og annarra þegna þjóðfélagsins, í samræmi við [lög nr. 55/2006 um vinnumarkaðsaðgerðir](#). Atvinnumál fatlaðs fólks yrðu þannig samþætt almennum vinnumarkaðsúrræðum í landinu. Formaður starfshópsins kynnti þetta álit sem drög að niðurstöðu á fundi samráðsnefndar í mars árið 2012.

Á fundi samráðsnefndar áréttaði fulltrúi Sambands íslenskra sveitarfélaga afstöðu sambandsins til málsins og vísaði í sérálit fulltrúa þess í starfshópnum. Þar kom m.a. fram, að með því að kljúfa málaflokkinn í sundur væri verið að draga úr möguleikum á samþættingu í þjónustu, en það væri einmitt eitt af meginmarkmiðum yfirfærslunnar að tryggja samþættingu í nærþjónustu sveitarfélaganna. Var það tillaga fulltrúans að fyrirkomulagi í atvinnumálum fatlaðra yrði haldið óbreyttu að minnsta kosti fram yfir lok árs 2014 og framtíðarskipan endanlega ákveðin samhliða væntanlegri niðurstöðu endurmats á yfirfærslunni.

8.2 Málamiðlunartillaga verkefnisstjórnar

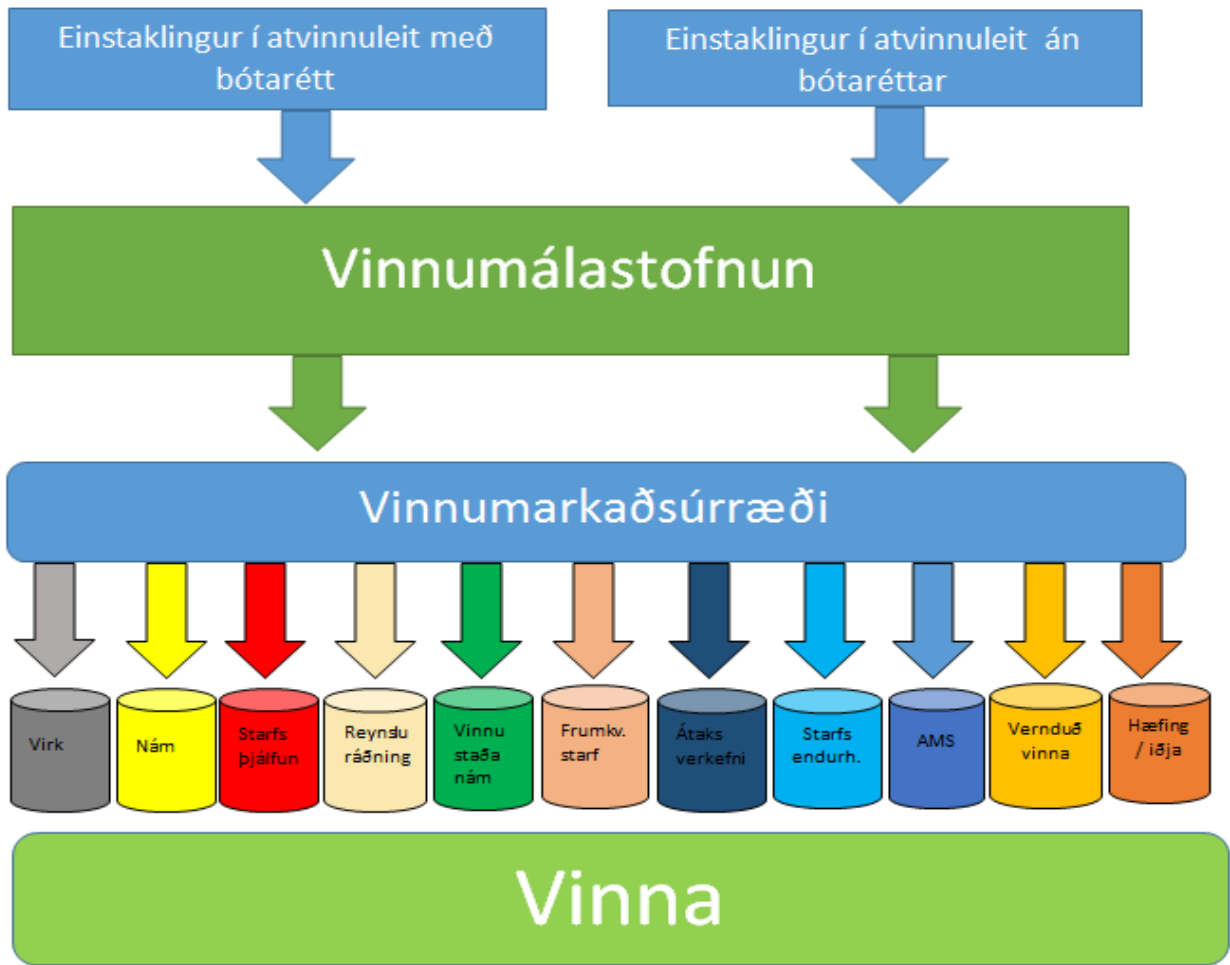
Þegar ljóst var að ekki næðist full samstaða um skipan atvinnumálanna var frekari umfjöllun frestað um sinn og málið var í biðstöðu allt fram á vordaga 2014 þegar verkefnisstjórn um endurmatið tók málið til umræðu. Það var samdóma álit fulltrúa í verkefnisstjórn að ná yrði hið fyrsta sátt og niðurstöðu um málið, þar sem ríkjandi óvissa stæði í vegi fyrir eðlilegri uppbyggingu og frekari framþróun í atvinnumálum fatlaðs fólks.

Verkefnisstjórn setti niður vinnuhóp til að fara yfir og samræma þau sjónarmið sem upp höfðu komið í vinnu starfshóps ráðherra frá 2011. Málin voru rædd ítarlega fram eftir sumri og komu að þeirri umræðu forstöðumaður Vinnumálastofnunar, lögfræðingur Sambands íslenskra sveitarfélaga auk fulltrúa velferðarráðuneytisins. Í septemberlok voru kynnt í verkefnisstjórn drög að tillögu til lausnar sem hafði verið unnin í samráði við Vinnumálastofnun. Verkefnisstjórn gerði þá tillögu að sinni á fundi sínum þann 7. október, en tillagan var svohljóðandi:

„Verkefnisstjórnin leggur eftirfarandi til við félags- og húsnæðismálaráðherra:

- að litið verði á atvinnu- og hæfingartengda þjónustuþætti sem eina heild og framkvæmd þeirra verði skilgreind sem vinnumarkaðsúrræði. Í ljósi þess að vinnumarkaðsaðgerðir eru á verksviði Vinnumálastofnunar, sbr. lög um vinnumarkaðsaðgerðir, félli það í hlut Vinnumálastofnunar að taka við öllum umsóknum, meta færni einstaklinga og beina þeim á þær brautir sem best hentaði hverjum og einum eftir því sem kostur væri hverju sinni. Þar á meðal væru hæfingarstaðir, vinnustaðir, starfsþjálfun, atvinna með stuðningi og önnur atvinnutengd endurhæfing. Aðgengi að öllum atvinnutengdum úrræðum fyrir fólk væru því á sama stað.
- að framkvæmd þjónustunnar verði skipt þannig að Vinnumálastofnunar sjái um almennar vinnumarkaðsaðgerðir, verndaða vinnustaði, starfsþjálfun, atvinnu með stuðningi og aðra atvinnutengda endurhæfingu. Sveitarfélög sjái um framkvæmd vinnumarkaðsaðgerða sem tengjast iðju og hæfingu og starfrækslu „blandaðra“ vinnustaða iðju, hæfingar og verndaðrar vinnu.
- að sérstakt samkomulag verði gert um nánari útfærslu á lagalegum, faglegum og fjárhagslegum þáttum tillögunnar. Aðilar að því samkomulagi eru, Vinnumálastofnun, Samband íslenskra sveitarfélaga, fjármála- og efnahagsráðuneytið, innanríkisráðuneytið fyrir hönd Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga og velferðarráðuneytið.

Með þessari útfærslu vinnst tvennt: Annars vegar að aðgengi að öllum atvinnutengdum aðgerðum er á sama stað, óháð því af hvaða ástæðum fólk þarf á þeim að halda. Hins vegar vinnst það að tilfærslu fjármuna milli ríkis og sveitarfélaga er haldið í lágmarki. “



Mynd 7. Myndræn framsetning á tillögu verkefnisstjórnar.

8.3 Sameiginleg gátt fyrir alla

Í greinargerð með tillögu verkefnisstjórnar segir m.a. að það sé skoðun stjórnarinnar að staða atvinnumála fatlaðra hafi þróast í rétta átt frá því að málaflokkurinn fluttist yfir til sveitarfélaganna árið 2011.

„Almenn ánægja virðist ríkja með núverandi fyrirkomulag utan þess sem fram kemur í inngangi um sjónarmið hagsmunasamtaka fatlaðs fólks. Samtökin leggja áherslu á að það sé hluti af mannréttindum fatlaðs fólks, að það hafi sama aðgang að umsóknum um atvinnuleit og aðrir.“

Verkefnisstjórn benti jafnframt á að það væri bæði flókið verkefni og kostnaðarsamt að flytja atvinnumál fatlaðs fólks að öllu leyti yfir til Vinnumálastofnunar. Þó nokkur fjöldi starfsmanna þyrfti þá að skipta aftur um vinnuveitanda og að auki myndi slík breyting þýða umtalsverða tilfærslu fjármuna frá sveitarfélögum til ríkisins og röskun á þeirri festu sem ríkti í málaflokknum. Með framkominni tillögu myndi Vinnumálastofnun bjóða upp á gátt fyrir alla atvinnuleitendur í landinu, hvort sem þeir væru með bótarétt eða ekki og meðhöndla umsóknir þeirra eftir stöðu atvinnuleitandans í hverju einstöku tilviki.

„Þessi leið stuðlar að jöfnum rétti allra Íslendinga til þess að vera í virkri og skráðri atvinnuleit hjá sömu stofnuninni. Með þessari leið er kominn hlutlaus aðili sem miðlar einstaklingum í störf og úrræði í samvinnu við sveitarfélögin í landinu sem og atvinnurekendur“, sagði í lok greinargerðar með tillögu verkefnisstjórnar.

8.4 Kynning á tillögu verkefnisstjórnar

Tillaga verkefnisstjórnar var kynnt fyrir félags- og húsnæðismálaráðherra sem tók vel í hina nýju útfærslu. Í framhaldinu var tillagan rædd í samráðsnefnd þar sem eiga m.a. sæti fulltrúar frá hagsmunasamtökum fatlaðra. Hlaut tillagan þar góðar undirtektir. Jafnframt var tillagan kynnt á haustfundi Hlutverks, samtaka um vinnu og verkþjálfun. Var ljóst af öllum undirtektum að breið samstaða og sátt var um þá tilhögun sem tillaga verkefnisstjórnar fól í sér varðandi framtíðarskipulag atvinnumála fatlaðs fólks.

8.5 Lagabreytingar

Til að fylgja eftir framkominni tillögu er nauðsynlegt að gera breytingar á lögum. Gera þarf eftirfarandi breytingar á lögum um nr. 55/2006 um vinnumarkaðsaðgerðir: Setja þarf inn í 7. gr. laganna ákvæði um reglugerðarheimild um framkvæmt ákvæðisins að því er varðar rafrænar umsóknir, rafrænar undirskriftir skila á gögnum o.f. í 15. gr. laganna er sett inn ítarlegra ákvæði um samráð ráðgjafa Vinnumálastofnunar við sveitarfélög og þjónustusvæði. Í 12. gr. laganna er sett ákvæði um heimild Vinnumálastofnunar til þess að gera samstarfssamninga um þátttöku fatlaðra atvinnuleitenda í vinnumarkaðsúrræðum á vegum sveitarfélaga/þjónustusvæða. Þá þarf einnig að gera breytingar á lögum nr. 59/1992, um málefni fatlaðs fólks, meðal annars hvað varðar samstarfssamninga milli Vinnumálastofnunar og sveitarfélaga um framkvæmd þjónustu og starfrækslu úrræða sem verða á forræði sveitarfélaga. Samstarfshópur velferðarráðuneytisins og Sambands ísl. sveitarfélaga vinnur nú að því semja frumvarp (bandorm) með framangreindum lagabreytingum.

8.6 Viljayfirlýsing

Unnið var að nánari útfærslu á tillögunni fram á vordaga 2015 en þá lá fyrir viljayfirlýsing velferðarráðuneytisins og Vinnumálastofnunar annars vegar og Sambands íslenskra sveitarfélaga hins vegar um framtíðarskipan atvinnumála fatlaðs fólks. viljayfirlýsingin byggir á eftirfarandi grundvallaratriðum:

- Allir atvinnuleitendur hafa aðgang að vinnumarkaðsaðgerðum hjá Vinnumálastofnun sem annast skipulag vinnumarkaðsúrræða og mat á vinnufærni, sbr. lög nr. 55/2006, um vinnumarkaðsaðgerðir, sem og vinnumiðlun.
- Líta ber á hvers konar atvinnu- og hæfingartengda þjónustu sem ætluð er fötluðu fólki sem vinnumarkaðsaðgerðir og telst því atvinnumál fatlaðs fólks.
- Líta ber á atvinnu- og hæfingartengda þjónustuþætti sem eina heild og í samhengi við aðra þjónustu þannig að samfella verði í allri þjónustu sem fólk þarf á að halda í hinu daglega lífi

Auk þess er í viljayfirlýsingunni fjallað um skiptingu ábyrgðar milli aðila, samráð við mat á umsóknum, fjárhagslega samskipti og meðferð ágreiningsmála. Gert er ráð fyrir að viljayfirlýsingin verði hluti af heildarsamkomulagi fjármála- og efnahagsráðuneytis, Sambands íslenskra sveitarfélaga, velferðarráðuneytis og innanríkisráðuneytisins fyrir hönd Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga um endurmat á yfirfærslu þjónustu við fatlað fólk frá ríki til sveitarfélaga. Viljayfirlýsingin í heild ásamt fylgigögnum eru birt sem fylgiskjöl í lok þessarar skýrslu.

9 Kannanir og úttektir

Til að ná saman sem fjölbreyttustu gögnum um þróun í þjónustu við fatlað fólk fyrir viðmiðunartímabilið vegna endurmatsins frá 2011 til 2013, hafði verkefnisstjórn forgöngu um að láta gera margvíslegar úttektir og kannanir, bæði á faglegum og fjárhagslegum þáttum í þjónustunni. Auk þess að nýta þá víðtæku þekkingu og gagnagrunna sem voru til staðar hjá þjónustusvæðunum, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Jöfnunarsjóði sveitarfélaga og ráðuneytum velferðarmála og fjármála, voru fengnir utanaðkomandi sérfróðir aðilar til að vinna ýmsar af þessum úttektum og könnunum. Samantektir og niðurstöður úr þessari víðtæku upplýsingaöflun voru að berast allt fram undir lok árs 2014.

Verkefnisstjórn hafði það verklag að fara jöfnum höndum yfir þau gögn sem bárust og kalla eftir frekari upplýsingum og skýringum ef þörf var á. Flest öll grunngögn vegna fjárhagslegra þátta lágu fyrir á haustdögum 2014, en úttekt vegna þróunar launamála og samantekt Hagstofunnar varðandi þjónustu við fatlað fólk á árinu 2013 voru ekki fullgerð fyrr en komið var fram í nóvember. Hér á eftir verður gerð grein fyrir helstu niðurstöðum úr þessum úttektum og könnunum.

9.1 Þjónustukönnun Sambands íslenskra sveitarfélaga

Ein af fyrstu ákvörðunum verkefnisstjórnar á vordögum 2013 var að fela Sambandi íslenskra sveitarfélaga að safna saman ítarlegum upplýsingum frá þjónustusvæðunum um þróun þjónustunnar eftir yfirfærslu. Þar var m.a. horft til stöðu húsnæðismála fatlaðra með vísan til nýrrar búsetureglugerðar, áætlanir um frekari uppbyggingu og fjármögnun framkvæmda. Einnig var spurt um ýmsa aðra þjónustupætti.

Til að undirbúa sem best þetta verkefni var útbúinn spurningalisti sem fulltrúar Sambandsins og verkefnisstjórnar fóru yfir á fundum með fagfólki á öllum þjónustusvæðunum sumarið 2013. Í framhaldi af þeim fundum lá fyrir endanlegur spurningalisti og varð könnunin nokkuð viðameiri en í fyrstu hafði verið áætlað eða alls 85 spurningar. Viðmiðunartími náði fram á haustdaga 2013 eða rúmlega tvö og hálf ár frá upphafi yfirfærslunnar. Um rafræna könnun var að ræða og bárust svör frá þjónustusvæðunum fyrir árslok 2013.



Niðurstöður voru birtar í skýrslu sem ber heitið [Flutningur málefna fatlaðs fólks frá ríki til sveitarfélaga – afstaða þjónustusvæða til faglegra og fjárhagslegra forsendna yfirfærslunnar](#). Skýrslan var lögð fram og kynnt á ráðstefnu um yfirfærslumálin sem haldin var í febrúar 2014. Helstu niðurstöður eftir efnisflokkum voru eftirfarandi:

9.1.1 Þróun þjónustu fram til haustsins 2013

- Átta af 15 þjónustusvæðum höfðu gert breytingar á því hvernig skilin voru dregin milli almennrar félagsþjónustu samkvæmt lögum nr. 40/1991 og sértækrar félagsþjónustu samkvæmt lögum nr. 59/1992. Mikil aukning hafði orðið í félagslegri liðveislu, en mjög misjafnt var hvernig mörkin voru dregin milli þessara þjónustupátta og ljóst að skoða þyrfti hvort ekki væri þörf á samræmdri viðmiðun á landsvísu.
- Vaxandi vægi SIS-mats varðandi fjárveitingar til þjónustusvæðanna hafði haft margvísleg áhrif á ákvarðanir um fyrirkomulag og inntak þjónustunnar. Gagnrýnt var að lögformlegar reglur skorti um framkvæmd matsins og úrvinnslu á niðurstöðum.
- Þjónustusamningum við stuðningsfjölskyldur og sjálfstæða aðila hafði fjölgað um 12% frá ársbyrjun 2011, farið úr 611 í 684 á landinu öllu. Heildarfjárhæð þessara samninga hafði

hækkað um tæp 31% sem var innan marka að teknu tilliti til verðlagsþróunar. Fjárhæðir í öðrum samningum höfðu tekið eðlilegum verðlagsbreytingum.

- Húsaleigusamningum hafði fækkað og sveitarfélögin fylgdu þeirri stefnu að samþætting í þjónustu væri best tryggð með því að nýta eigið húsnæði undir þjónustustarfsemina.
- Beingreiðslusamningum fækkaði úr 67 í 57 en meðalfjárhæð samninga hækkaði um 19% sem var umfram almennar verðlagshækkningar. Ellefu þjónustusvæði voru með í gildi samtals 64 NPA-samninga, þar af 17 við umsýsluaðila. Meðalfjárhæð hvers almenns samnings var um 6 m.kr. og 6,5 m.kr. í umsýslusamningum. Samtals var verið að veita nær 670 m.kr. til notendasamninga árið 2013 sem taldi um 5,4% af heildarútgjöldum málaflokksins.
- Átak hafði verið gert í atvinnumálum fatlaðs fólks. Öll þjónustusvæðin utan eitt höfðu tekið upp AMS-verkefnið (atvinna með stuðningi), en á þriðjungi þjónustusvæða voru enn ekki starfræktir verndaðir vinnustaðir.
- Langflest þjónustusvæðin buðu upp á lengda viðveru og dagþjónustu fyrir fötluð börn og ungmenni, en sú þjónusta er ekki lögbundin. Kostnaður við lengda viðveru hafði aukist umtalsvert, ekki síst í Reykjavík. Áætlaður heildarkostnaður við þessa þjónustu var um 500 m.kr. á árinu 2013 og hafði þá aukist um 135 m.kr. eða 37% frá árinu 2012.

9.1.2 Samþætt nærþjónusta og samfella þjónustukerfa

- Það var almennt mat stjórnenda á þjónustusvæðum að tekist hefði að bæta þjónustu m.a. með nýjungum og fjölbreyttari lausnum. Yfirfærslan hefði stuðlað að samþættingu í nærþjónustu og aukið þverfaglegt samstarf.
- Ekki hafði tekist eins vel upp með samþættingu við heilbrigðisþjónustuna. Víða væru stíð samskipti milli félags- og heilbrigðisþjónustu þar sem sparnaður í heilbrigðiskerfi kæmi niður á almennri þjónustu og ýtti undir aukinn kostnað hjá sveitarfélögum.
- Yfirfærslan hafði að mati flestra þjónustusvæða bætt samstarf í barnaverndarmálum þar sem boðleiðir væru nú styttri. Einnig hefði yfirfærslan aukið samstarf og samvinnu milli félagsþjónustu og skóla.

9.1.3 Réttindagæsla og réttindavakt

- Almenn ánægja var með bættu réttarvernd fatlaðs fólks og tekist hefði að tryggja uppbyggileg samskipti milli ríkis og sveitarfélaga um þennan eftirlitsþátt. Skjót viðbrögð og greið upplýsingamiðlun væri árangur af svæðisbundnu skipulagi.
- Annað eftirlit með þjónustu var að mestu óvirkt þar sem enn var ófrágengið að verulegu leyti hvernig ríkið hygðist framkvæma eftirlit með gæðum og inntaki þjónustu.
- Faglegar forsendur sem lagt var upp með í yfirfærslunni höfðu að mestu gengið eftir að mati stjórnenda á þjónustusvæðunum en meiri áhöld voru varðandi fjárhagslega þáttinn.

9.1.4 Húsnæðismál

- Óljós svör fengust varðandi stöðuna í húsnæðismálum þar sem aðeins nokkur þjónustusvæði voru komin vel á veg með gerð búsetuáætlana. Ástæðan var fyrst og fremst óvissa um fjármögnun framkvæmda auk þess sem skuldastaða einstakra sveitarfélaga takmarkaði fjármögnunarkosti.
- Fimm þjónustusvæði voru búin að úrelða öll herbergjasambýli og alls 45 einstaklingum hafði verið boðið upp á búsetu annars staðar, m.a. í sérhönnuðum íbúðakjörnum. Út frá svörum mátti áætla að haustið 2013 hafi á bilinu 250–300 fatlaðir einstaklingar enn búið í hefðbundnu herbergjasambýli.
- Samkvæmt upplýsingum frá 11 þjónustusvæðum voru þar samtals 167 einstaklingar 18 ára og eldri á biðlista eftir almennu félagslegu húsnæði og alls 336 á biðlista eftir sértæku húsnæði. Þetta var mun meiri fjöldi en áætlaður var á biðlista við upphaf yfirfærslunnar.

9.2 Þjónusta sveitarfélaga við fatlað fólk 2011-2013

Einn mikilvægasti þáttur varðandi upplýsingaöflun fyrir þróun þjónustu í málaflokki fatlaðra á endurmatstímabilinu voru þær samantektir sem unnar voru af Hagstofu Íslands um þjónustu sveitarfélaga við fatlað fólk á árunum 2011–2013. Þessar lykilupplýsingar byggðu á gögnum frá öllum sveitarfélögum landsins en samantekt Hagstofunnar var unnin að beiðni velferðarráðuneytisins sem á samkvæmt lögum að hafa eftirlit með þjónustu og starfsemi sveitarfélaganna í málefnum fatlaðs fólks.

Tölulegar upplýsingar vegna ársins [2011](#) voru birtar í nóvember 2013, samantektin fyrir árið [2012](#) í apríl 2014 og vegna ársins [2013](#) í desember 2014. Í þessum ársyfirlitum er að finna upplýsingar um alla þætti þeirrar þjónustu sem veitt var á ári hverju og þróunina milli ára, heildarfjöldi þjónustuþega, skiptingu milli þjónustusvæða og aldursskiptingu. Einnig er að finna margs konar bakgrunnsupplýsingar m.a. um ólíkar tegundir fötlunar, búsetu þjónustuþega og fjölda þeirra sem nutu einstakra þjónustubátta, atvinnu, nám og virkni.



Helstu niðurstöður

Nánar er gerð grein fyrir breytingum á fjölda þjónustuþega og fyrirkomulagi og þróun mismunandi þjónustu í 15. kafla sem fjallar um niðurstöður faglegra þátta, en helstu niðurstöður um þróun einstakra þjónustubátta samkvæmt samantekt Hagstofu Íslands eru eftirfarandi:

- Skráðum þjónustuþegum fjölgaði um nær 600 eða liðlega 14% frá desember 2011 til desember 2013. Mest fjölgaði í hópi barna og unglunga á þessum tímabili eða um nær 31%.
- Mest fjölgun hefur orðið í hópi einstaklinga með þroskahömlun og einhverfu. Um 55% barna og unglunga í þjónustu er með einhverfu og nær 28% með þroskahömlun.
- Árið 2013 bjó rúmur fimmtungur þjónustuþega í sérstöku búsetuúrræði og hefur þeim valkostum fjölgað um nær 10% á tímabilinu. Um helmingur býr hjá foreldrum, nær 10% í eigin húsnæði og litlu fleiri í leiguhúsnæði.
- Heildartímum í félagslegri heimaþjónustu hefur fækkað um 7%. Fækkun er bæði í hópum yngstu og elstu þjónustuþega en að mestu óbreyttur tímafjöldi í öðrum aldurshópum.
- Félagsleg liðveisla hefur aukist í öllum aldurshópum nema þeim elstu. Heildaraukning á tímabilinu er nær 15%.
- Umtalsverð aukning hefur verið í frekari liðveislu hjá öllum aldurshópum. Þjónustutímum hefur fjölgað um nær 250% á þessum þremur árum og meðalfjöldi stunda á hvern einstakling hefur aukist úr 376 árið 2011 í 1.103 stundir árið 2013.
- Heildartímum í skammtímaþjónustu hefur fækkað um nær 20%. Öll fækkunin er hjá fullorðnum einstaklingum, en lítilsháttar aukning hjá börnum og unglungum.
- Nær 600 einstaklingar dvöldu hjá stuðningsfjölskyldum árið 2013 sem er um 10% fjölgun frá árinu 2011. Meðalfjöldi dvalarsólarhringa er óbreyttur eða ríflega 25 sólarhringar.
- Liðlega 30% fækkun er í þeim hópi þjónustuþega sem fengu matarsendingar. Þeir voru 232 árið 2011 en hafði fækkað í 159 árið 2013.
- Árið 2013 nutu 1.590 einstaklinga ferðaþjónustu, þar af voru 18 ára og eldri liðlega 1.300 eða um 45% af heildinni sem er nánast sama hlutfall og árið 2011.

9.3 Samræmd rekstraruppgjör þjónustusvæða 2011-2012

Að beiðni verkefnisstjórnar var Jöfnunarsjóði sveitarfélaga falið að vinna uppgjör á rekstri málaflokks fatlaðra hjá öllum þjónustusvæðunum fyrir árin 2011 til og með 2013. Lögð var áhersla á að unnið

yrði samræmt greiðsluuppgjör fyrir öll þjónustuvæðin, sundurgreint samkvæmt þeim þjónustulyklum sem lagt var upp með í upphafi yfirfærslunnar. Var ráðgjafafyrirtækið KPMG fengið til að halda utan um samræmingarvinnuna og jafnframt að vinna fyrsta uppgjórið sem var fyrir árið 2012. Jöfnunarsjóður hélt síðan utan um uppgjörsvinnuna á sama grunni fyrir árin 2011 og 2013.

Niðurstöður uppgjörins fyrir árið 2012 var kynnt í verkefnisstjórn haustið 2013 og strax í ársbyrjun 2014 var byrjað að vinna uppgjör fyrir árið 2011. Þær niðurstöður lágu fyrir vorið 2014 og uppgjör vegna ársins 2013 og heildaryfirlit fyrir rekstrarárin þrjú voru lögð fram í verkefnisstjórn í byrjun september 2014.

Þjónustuvæðin skiluðu jákvæðri rekstrarniðurstöðu fyrstu tvö árin eftir yfirfærslu en rekstrarniðurstaðan var neikvæð á árinu 2013, þrátt fyrir að sjö af 15 þjónustuvæðum væru með jákvæða afkomu. Í heildina var málaflökkurinn rekinn með liðlega 200 m.kr. rekstrarafgangi á þessu úttektartímabili 2011–2013, en þá er eingöngu horft til beinna þjónustuútgjalda en ekki áætlað fyrir sérstökum stjórnunarkostnaði. Miðað við þessar forsendur var reksturinn í jafnvægi á árinu 2011. Hann skilaði rekstrarafgangi upp á 255 m.kr. árið 2012 en afkoman var neikvæð um 76 m.kr. árið 2013. Nánar er gert grein fyrir niðurstöðum þessarar rekstrarúttektar í 15. kafla.

9.4 Könnun meðal stjórnenda sveitarfélaga

Í markmiðslýsingu sem sett var fram í samkomulagi ríkis og sveitarfélaga um yfirfærslu málefna fatlaðs fólks var m.a. horft til stjórnsýslulegra þátta. Þar var m.a. lögð áhersla á að styrkja sveitarstjórnarstigið, einfalda verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga, bæta samhæfingu í þjónustu og tryggja góða nýtingu fjármuna. Endurmat faglegra og fjárhagslegra þátta á yfirfærslunni fólst m.a. í því að skoða hvaða áhrif tilfærsla málaflökksins hefði haft á stjórnsýsluna og stöðu og samstarf sveitarfélaganna.

Ráðgjafafyrirtækinu KPMG var falið að [framkvæma könnun](#) meðal framkvæmdastjóra og fjármálastjóra sveitarfélaganna til að ná fram sjónarmiðum varðandi áður nefnd stjórnsýslumarkið. Undirbúningur könnunarinnar var unninn í samvinnu við fulltrúa verkefnisstjórnar og fór könnunin fram í sumarbyrjun 2014. Niðurstöður voru kynntar í sumarlök en alls bárust svör frá 48 sveitarfélögum af 74 og öllum þjónustuvæðum nema Kópavogsbæ. Helstu niðurstöður þessarar stjórnsýslukönnunar voru eftirfarandi:



9.4.1 Þjónustuvæði

- Nær 90% svarenda töldu mjög skýrt eða nokkuð skýrt hvað fælist í hugtakinu þjónustuvæði.
- Um 40% töldu viðmið um 8.000 íbúa lágmark hæfilegt en 29% að það væri of fjölmennt.
- Nær helmingur svarenda taldi núverandi skiptingu í þjónustuvæði henta sínu sveitarfélagi að flestu leyti varðandi þjónustu og skiptingu fjármuna og 33% að hún hentaði að hluta.
- Um 42% töldu ekki vera neina hnökra á samstarfi sveitarfélaganna. Jafnstór hópur sá hnökra á samstarfinu, ýmist varðandi rekstrarform eða fjárhaglega þætti.
- Nær 90% svarenda sögðu aðgengi sveitarfélags að upplýsingum hjá þjónustuvæði vera mjög eða nokkuð gott.

9.4.2 Samstarf ríkis og sveitarfélaga

- Liðlega 70% svarenda töldu að tilfærslan hefði einfaldað verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga að hluta eða flestu leyti, en um 20% töldu svo ekki vera.

- Um 40% svarenda töldu hnökra vera á samskiptum aðila vegna bæði fjárhagslegra og faglegra þátta og liðlega 27% varðandi fjárhagslega þætti.
- Yfir 70% svarenda töldu að tilfærslan hefði að flestu leyti eða að hluta dregið úr skörun ábyrgðarsviða ríkis og sveitarfélaga.
- Nær 42% töldu að fyrir hendi væru þjónustusvið innan málaflokksins þar sem ábyrgð stjórnsýslustiga væri óljós. Stærri hópur eða rúm 45% var ekki viss um þau óljósu mörk.

9.4.3 Félagsþjónustan

- Nær 34% töldu að breyting hefði orðið eftir tilfærslu málaflokksins á skilum milli almennrar og sértækrar félagsþjónustu. Nánast jafnstór hópur taldi að ekki hefði orðið breyting þar á.
- Um helmingur aðspurðra taldi mikilvægt að settar væru samræmdar reglur um skil milli almennrar og sértækrar félagsþjónustu. Liðlega 16% töldu það ekki mikilvægt.
- Nær níu af hverjum tíu töldu að tilfærslan hefði stuðlað að samhæfingu og/eða samþættingu nærþjónustu við íbúa sveitarfélaganna að hluta eða flestu leyti.
- Um 75% svarenda töldu að tilfærslan hefði aukið þrýsting af hálfu íbúa/notenda um aukna nærþjónustu (hærra þjónustustig). Rúm 11% töldu að sú hefði ekki orðið raunin.
- Yfir 80% töldu vera skýrt hver bæri ábyrgð á annars vegar almennri þjónustu og hins vegar sértækri þjónustu gagnvart notendum innan síns sveitarfélags.
- Í samskiptum sínum við íbúa og notendur urðu svarendur mest varir mál tengd húsnæðisúrræðum og atvinnumálum.



9.4.4 Stjórnsýsla og skipting fjármuna

- Vel yfir 80% töldu að tilfærslan hefði að hluta eða flestu leyti tryggt að eitt stjórnsýslustig bæri ábyrgð á stærstum hluta almennrar félagsþjónustu.
- Ríflega fjórðungur svarenda taldi að tilfærslan hefði styrkt sveitarstjórnarstigið að flestu leyti, 60% að hluta, en tæp 11% töldu að sveitarstjórnirnar hefðu ekki styrkst við yfirfærsluna.
- Liðlega helmingur svarenda var þeirrar skoðunar að tilfærslan hefði ekki skapað aukinn hvata til sameiningar sveitarfélaga. Tæpur fjórðungur taldi tilfærsluna hafa aukið líkur á sameiningu og annar fjórðungur var óviss.
- Um 40% svarenda töldu aðferðafræði við skiptingu fjármagns til þjónustusvæða vera skynsamlega. Fjórðungur var ósáttur við aðferðina og liðlega þriðjungur var óviss.
- Liðlega 40% svarenda taldi að nýting fjármuna í málaflöknum hefði batnað eftir yfirfærslu málaflokksins. Um 22% taldi nýtinguna vera óbreytta og tæpur fjórðungur var óviss.

9.5 Flutningur þjónustu við fatlað fólk frá ríki til sveitarfélaga - kannanir Félagsvísindastofnunar Háskóla Íslands

Í [ársbyrjun 2011](#) gerði Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands ítarlega úttekt á aðstæðum og þjónustu við fatlað fólk um land allt að beiðni velferðarráðuneytisins. Markmiðið var að afla greinargóðra upplýsinga um stöðu málaflokksins á þeim tíma þegar yfirfærslan frá ríki til sveitarfélaga gekk í garð. [Önnur úttekt var unnin af hálfu Félagsvísindastofnunar á árinu 2014](#) til að meta sérstaklega stöðuna í þróun þjónustu og einnig til að kanna viðhorf þjónustuþega og aðstandenda þeirra til þjónustunnar eftir yfirfærslu málaflokksins.

Vinna við undirbúning úttektarinnar hófst á vordögum 2014 og var hafist handa við framkvæmd könnunarinnar í sumarbyrjun. Niðurstöður hennar voru síðan kynntar í lok ágúst á málþingi sem

Samband íslenskra sveitarfélaga og velferðarráðuneytið stóðu fyrir í samvinnu við verkefnisstjórnina. Þar var farið yfir nýjustu gögn og upplýsingar sem unnin höfðu verið varðandi þjónustu við fatlað fólk vegna vinnu við faglega og fjárhagslega þætti endurmatsins.

Í könnun Félagsvísindastofnunarinnar voru spurningalistar lagðir fyrir tilviljunarúrtak fullorðinna þjónustunotenda og forráðamenn þjónustunotenda undir 18 ára aldri. Nokkrum nýjum spurningum var bætt við frá fyrri könnun og m.a. lögð áhersla á að kanna sérstaklega þau nýju verkefni sem sveitarfélögin tóku yfir. Heildarfjöldi þjónustuþega hafði vaxið um nær 15% frá fyrri könnun árið 2011 og voru þeir um 4.100. Tekið var tilviljunarúrtak, 30% af hverju þjónustusvæði og var svarhlutfall 67%.

9.5.1 Helstu niðurstöður varðandi yngri en 18 ára

Umtalsverð aukning hafði orðið í hópi þjónustuþega með einhverfu og ADHD, tæplega 70% í einhverfu og nær 60% meðal þroskahamlaðra. Tæplega 80% foreldra voru mjög eða frekar ánægð með þá menntun sem börnum þeirra stóð til boða en þriðjungur taldi börn sín þurfa meiri stuðning í skólanum. Tæpur þriðjungur barna var í lengdri viðveru eftir skóla.

Foreldrar voru nú líklegri en árið 2011 til að telja að skortur á félagsskap og aðstoð, ófullnægjandi aðgengi og fjárhagsaðstæður hindruðu þátttöku barna sinna í tólmstundastarfi og félagslífi. Helmingur foreldra taldi börn sín oft eða stundum vanta aðstoð til að geta notið tólmstundastarfs. Skortur á félagsskap jókst með hækkandi aldri. Fleiri foreldrar töldu ófullnægjandi aðgengi hindra börn þeirra nú eða 14% en 5% árið 2011.

Um 30% barna nutu félagslegrar liðveisluna sem var svipað og árið 2011 og ekki marktækur munur á milli kannana. Um 84% foreldra voru mjög eða frekar ánægð með félagslegu liðveisluna. Um 17% barna voru á biðlista eftir þessari þjónustu.

Foreldrar sem fengu aðstoð inná heimili sitt töldu börn sín þurfa meiri aðstoð og meiri umönnun. Um 45% foreldra barna sem þurfa aðstoð við skipulag daglegs lífs, töldu börnin ekki fá þá aðstoð sem þörf væri á.

Meira en 70% foreldra barna í dagþjónustu og þeirra sem fengu þjónustu vegna hæfingar voru ánægð með þann þjónustuþátt. Um helmingur foreldra hafði áhuga á að frá NPA-þjónustu. Um þriðjungur var ánægður með þá fræðslu sem hann hafði fengið um réttindamál sem var nokkuð lægra hlutfall en í könnuninni 2011.

Helmingur svarenda taldi þjónustu ekki hafa breyst að neinu ráði við yfirfærsluna á málaflokknum. Þá töldu 19% þjónustuna nú betri og aðgengilegri, kerfið einfaldara og nærþjónustuna meiri. Aftur á móti taldi 31% svarenda þjónustuna nú verri. Kerfið væri flóknara, ekki nægjanleg þekking til staðar og mikill niðurskurður í þjónustu voru nefndar sem helstu ástæður.

9.5.2 Helstu niðurstöður varðandi fullorðna

Karlar voru nær 60% þjónustuþega og meðalaldur þeirra 39,8 ár. Mest aukning milli kannana var í einhverfu og ADHD. Marktæk breyting var á búsetustöðu. Mun fleiri voru í sjálfstæðri búsetu eða 19% en voru 9% árið 2011. Þá hafði einnig orðið umtalsverð fækkun íbúa í herbergjasambýlum á sama tíma. Þeir voru 21% af heildinni árið 2011 en hafði fækkað í 14% árið 2014.

Rúmlega 20% aðspurðra voru á biðlista eftir húsnæði eða liðlega 500 einstaklingar, flestir eftir félagslegri leiguíbúð. Í könnuninni árið 2011 voru um 360 á biðlista eftir íbúð.

Um 22% voru í vinnu á almennum vinnumarkaði sem var marktæk aukning frá 2011 þegar 16% voru á almennum vinnumarkaði. Mikill meirihluti eða nær 90% var mjög eða frekar ánægður í sinni vinnu.

Tæplega 40% sögðu vöntun á félagsskap oft eða stundum hindra þátttöku í tólmstunda- eða félagslífi sem var svipað hlutfall og 2011. Um 15% sögðu vöntun á akstri oft eða stundum hindra

Þátttöku sem er mun lægra hlutfall en mældist 2011, en þá var það 24%. Akstursþjónusta hafði einkum batnað á landsbyggðinni.

Um þriðjungur svarenda var mjög eða frekar óánægður með upplýsingar varðandi þjónustu frá sínu sveitarfélagi en 47% mjög eða frekar ánægður. Almennt mældist aukin þátttaka viðkomandi í ákvarðanatöku um búsetu og daglegt líf.

Marktækt lægra hlutfall svarenda fékk frekari liðveislu árið 2014 eða 19% á móti 33% árið 2011. Heildarfjöldi notenda var engu að síður nokkru hærri. Um 28% fengu félagslega liðveislu, sambærilegt hlutfall og áður.

Um 70% sögðust fá þá aðstoð inná heimili sitt sem þörf væri á en hlutfallið 2011 var 83%. Einnig voru nokkru fleiri svarendur en áður sem töldu sig þurfa frekari aðstoð til að komast á milli staða og fá aðstoð frá starfsfólki við skipulag daglegs lífs.

Liðlega helmingur svarenda eða 52% taldi þjónustu óbreytta eftir yfirfærslu málaflokksins. Um fjórðungi fannst þjónustan betri, boðleiðir hefðu batnað, þjónusta væri nú einstaklingsmiðuð, skilvirkari og meiri. Annar fjórðungur taldi aftur á móti þjónustuna hafa versnað eftir yfirfærslu. Hún hefði minnkað, kerfið væri orðið flóknara og hefði breyst til hins verra.

9.5.3 Lykilniðurstöður

- Mikil breyting á búsetumálum – umtalsverð fækkun herbergjasambýla.
- Fullorðnir notendur ákvarða meira en áður um búsetu og daglegt líf.
- Jákvæð þróun í ferðaþjónustu, ekki síst á landsbyggðinni.
- Óskir um aukna þjónustu meðal bæði fullorðinna og barna.
- Fleiri fullorðnir þurfa aðstoð inná heimili.
- Skortur á frekari aðstoð/stuðningi hindrar þátttöku í tómstundum og félagslífi.
- Forráðamenn barna voru óánægðari með ýmsa þætti sem snúa að aðgengismálum.

10 Aðrar skýrslur og rannsóknir

Auk þeirra kannana og úttekta sem verkefnisstjórnin lét vinna vegna endurmatsins og gerð hefur verið grein fyrir hér á undan, komu ýmis önnur nýleg gögn til skoðunar sem snerta málaflokk fatlaðs fólks, stöðu hans og þróun á síðustu árum. Þar ber fyrst og fremst að nefna tvær samantektir; annars vegar skýrslu Ríkisendurskoðunar til Alþingis frá í ágúst 2010 um þjónustu við fatlað fólk og eftirfylgniskýrslu sem var birt í september 2014. Hins vegar upplýsingar sem fram komu í rannsókn á búsetu fatlaðs fólks og þjónustu sveitarfélaganna sem unnin var á árinu 2013 af Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands og Rannsóknasetri í fötlunarfræðum, að beiðni Öryrkjabandalags Íslands.

10.1 Þjónusta við fatlaða - skýrslur Ríkisendurskoðunar til Alþingis

Árið 2009 gerði Ríkisendurskoðun sérstaka úttekt á þjónustu við fatlaða, en m.a. „þótti áhugavert að kanna stöðu málaflokksins í ljósi áforma stjórnvalda um flutning hans frá ríki til sveitarfélaga“, eins og segir í inngangi skýrslu Ríkisendurskoðunar til Alþingis sem birt var í ágúst 2010. Úttektin beindist að stjórnun og skipulagi málaflokksins, eftirliti félags- og tryggingamálaráðuneytisins með honum og rekstri svæðisskrifstofa og með þeim sveitarfélögum og byggðasamlögum sem voru með þjónustusamninga við ríkið um málefni fatlaðra.

Meginmarkið úttektarinnar var að kanna formlega heildarstefnu stjórnvalda varðandi þjónustu við fatlaða, aðgerðaáætlun og mælanleg markmið, faglegt og fjárhagslegt eftirlit, hvort fjárveitingar til þjónustuaðila byggðu á formlegu þjónustumati og hvort líklegt væri að flutningur málaflokksins frá ríki til sveitarfélaga myndi skila faglegum og fjárhagslegum ávinningi. Úttekt þessi var mikilvægt innlegg sem faglegt stöðumat á ýmsum lykilþáttum í umsýslu og skipulagi málaflokksins við lokaundirbúning og samkomulagsgerð vegna yfirfærslunnar undir lok árs 2010.



10.1.1 Helstu niðurstöður

Ríkisendurskoðun taldi ýmsa þætti í skipulagi og stjórnun málaflokksins ófullnægjandi og nefndi helst eftirfarandi:

- Hvorki lá fyrir formleg samþykkt heildarstefna fyrir málaflokkinn um tímasettar aðgerðir né voru árangursmælikvarðar skilgreindir.
- Fjárveitingar til þjónustunnar tóku ekki mið af reglubundnu mati á þjónustupörf eins og lög gerðu ráð fyrir.
- Eftirlit með starfsemi þjónustuaðila var að mati Ríkisendurskoðunar ófullnægjandi og ekki hægt að fullyrða að jafnræði ríkti meðal þjónustuþega.
- Meginþættir í faglegri starfsemi þjónustuaðila fylgdu ekki samræmdum verklagsreglum.
- Ekki lá fyrir hvernig þjónustusamningar einstakra sveitarfélaga höfðu verið uppfylltir.
- Kostnaður var ekki bókfærður með sambærilegum hætti sem hamlaði raunhæfum samanburði á einstökum útgjaldaliðum.
- Ekki var hægt að meta ávinning af flutningi málaflokksins vegna skorts á upplýsingum.

10.1.2 Ábendingar til ráðuneytisins

Í úttekt sinni benti Ríkisendurskoðun á að þótt þjónusta við fatlað fólk færi alfarið frá ríki til sveitarfélaga myndi ráðuneytið eftir sem áður bera ábyrgð á yfirstjórn málaflokksins og hafa eftirlit

með framkvæmd þjónustunnar. Því væri mikilvægt að ráðuneytið beitti sér fyrir nauðsynlegum úrbótum og beindi því til þess eftirfarandi ábendingum:

1. Lokið yrði við stefnumótum fyrir málaflökkinn, en drög lágu fyrir frá árinu 2006.
2. Komið yrði á samræmdu þjónustumati til að meta þjónustupörf einstaklinga á landsvísu.
3. Samræmd yrði framsetning rekstrarupplýsinga í málaflökknum og þær gerðar aðgengilegar.
4. Upplýsingakerfið „Gróska“ yrði gert að virku stjórntæki til að gefa góða yfirsýn um málaflökkinn.
5. Mótaðir yrðu gæðastaðlar fyrir þjónustuaðila til að gera þjónustuna bæði faglega og samræmda.
6. Eftirlitskerfi svæðisráða og trúnaðarmanna yrði tekið til gagngerrar endurskoðunar.
7. Mótaðar yrðu reglur um hámarksbiðtíma eftir þjónustu.
8. Fjárveitingar til þjónustuaðila skyldi byggja á árlegu mati á þjónustupörf fatlaðra á viðkomandi starfsvæði.
9. Skilgreina yrði mælikvarða svo hægt væri að meta faglegan og fjárhagslegan ávinning af flutningi málaflökksins í endurmati árið 2014.

Óhætt er að segja að skýrsla Ríkisendurskoðunar hafi ýtt undir bæði umræður og ábendingar um það sem betur mátti fara í skipulagi og rekstri málaflökksins. Í undirbúningsvinnu vegna yfirfærslunnar hafði einmitt verið bent á fjölmarga þá þætti sem fram komu í ábendingum Ríkisendurskoðunar og lagðar fram tillögur um breytingar og nýjar útfærslur sem þegar var hafin undirbúningsvinna við.

10.1.3 Skýrsla um eftirfylgni - september 2014

Réttum fjórum árum eftir að úttektarskýrsla Ríkisendurskoðunar kom fram sendi stofnunin frá sér eftirfylgniskýrslu þar sem ábendingum úr fyrri skýrslu var fylgt eftir. [Nýja skýrslan](#) gefur gott yfirlit um hvernig mál höfðu þróast í málaflökki fatlaðra á þeim liðlega þremur árum sem liðin voru frá upphafi yfirfærslunnar í ársbyrjun 2011.

Unnið hafði verið markvisst að því að bregðast við öllum þeim ábendingum sem fram komu í skýrslu Ríkisendurskoðunar frá því um haustið 2010 og niðurstaðan eftirfylgniskýrslunnar var skýr: „Ríkisendurskoðun telur ekki þörf á að ítreka neina þessara ábendinga því vinna við átta þeirra er í ástættanlegum farvegi og fallið er frá einni.“ Í skýrslunni var síðan útlistað hvernig tekið hafði verið á áðurnefndum ábendingum.

- Alþingi samþykkti í júní 2012 þingsályktun um framkvæmdáætlun í málefnum fatlaðs fólks 2012–2014 þar sem tilgreind eru meginmarkmið í málaflökknum fram til ársins 2020. Framkvæmdáætlunin hefur verið framlengd til ársloka 2016.
- Komið hefur verið á samræmdu þjónustumati, svokölluðu SIS-mati (Support Intensity Scale). Fjárveitingar til þjónustusvæða byggja nú á mati á þjónustupörf eftir tilkomu SIS-matsins og gilda sem 80% af heildarframlögum Jöfnunarsjóðs frá og með árinu 2014.
- Unnar hafa verið samræmdar kostnaðargreiningar á öllum þjónustusvæðum fyrir árin 2011–2013 og rekstrarupplýsingar eru bæði aðgengilegar og samanburðarhæfar.
- „Gróska“ var ekki gert að virku samræmdu upplýsingakerfi því fæst sveitarfélögin kusu að nýta sér það kerfi þar sem þau höfðu þegar tekið önnur kerfi í notkun.



- Unnið er að því í velferðarráðuneyti að setja raunhæf þjónustu- og gæðaviðmið m.a. út frá samantekt Hagstofunnar á tölfræðilegum upplýsingum um þjónustu við fatlaða frá upphafi yfirfærslunnar. Áætlað er að þau viðmið verði tilbúin fyrir árslok 2015.
- Í júní 2011 voru sett ný lög um réttindagæslu fyrir fatlað fólk og einnig hefur verið skipuð sérstök réttindavakt til að hafa yfirumsjón með réttindum fatlaðra.
- Í nýrri búsetureglugerð sem tók gildi í ársbyrjun 2011 er að finna ákvæði um tímamörk sveitarfélaga varðandi þjónustu við fatlað fólk.
- Greinargóðar upplýsingar um þróun þjónustu og samræmdar rekstrarupplýsingar þjónustusvæða ásamt öðrum gögnum sem nú liggja fyrir vegna endurmatsins, verða notaðar til að meta faglegan og fjárhagslegan ávinning af yfirfærslu málaflokksins.

10.2 Fatlað fólk og öryrkjar sem íbúar sveitarfélaga

Í ársbyrjun 2014 voru kynntar niðurstöður [rannsóknar á búsetu fatlaðs fólks og þjónustu sveitarfélaga](#) sem unnin var af Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands og Rannsóknasetri í fötlunarfræðum að beiðni Öryrkjabandalagsins. Markmiðið var að kanna aðstæður og reynslu þeirra íbúa sveitarfélaganna sem eru fatlaðir eða öryrkjar.

Hér er um mun stærri viðmiðunarhóp að ræða en þann hóp fatlaðra sem fluttist yfir frá ríki til sveitarfélaga í ársbyrjun 2011. Niðurstöður þessarar rannsóknar eru því ekki samanburðarhæfar við aðrar úttektir eða kannanir á högum fatlaðra á þessum reynslutíma. Engu að síður gefa þær ákveðna mynd af stöðu mála og afstöðu fatlaðra og öryrkja til þjónustu sveitarfélaganna og því er full ástæða til að gefa hér yfirlit um þær helstu niðurstöður sem fram komu um viðhorf þjónustuþega og starfsmanna sveitarfélaganna.



10.2.1 Helstu niðurstöður

- Um 22% svarenda fengu þjónustu frá sveitarfélögum og nær 40% þeirra sem ekki fengu þjónustu töldu sig þurfa á þjónustu eða stuðningi að halda.
- Rétt um helmingur eða 54% þeirra sem fengu þjónustu sagðist ráða mjög eða frekar miklu um það hvenær þjónustan væri veitt, hvernig hún væri veitt og hver veitti hana.
- Stór meirihluti svarenda eða 69% var mjög eða frekar ánægður með búsetufyrirkomulag sitt.
- Tæpur helmingur sagði nálægð við fjölskyldu ráða búsetuvali sínu.
- Þá sögðust 22% svarenda búa í sveitarfélaginu vegna þeirrar þjónustu sem það veitti.
- Tæpur fjórðungur vildi flytja í annað sveitarfélag.
- Nær helmingur svarenda var ekki í vinnu, námi eða dagþjónustu.

10.3 Viðhorf sveitarstjórnarfólks og starfsmanna

Samhliða könnuninni á viðhorfum fatlaðra og öryrkja var gerð símakönnun meðal sveitarstjórnarfólks og starfsmanna sem unnu að velferðar- og félagsmálum hjá sveitarfélögum. Spurt var um viðhorf þeirra til ýmissa þátta tengdum yfirfærslunni og þjónustu við fatlað fólk. Alls svöruðu 149 könnuninni sem var 92% svarhlutfall og voru helstu niðurstöður eftirfarandi:

- Nær 90% aðspurðra voru sammála því að yfirfærsla málaflokksins hefði aukið möguleika á að samþætta ólíka þjónustu sem sveitarfélagið veitir, en 6% voru mjög eða frekar ósammála.
- Yfir 80% voru sammála því að yfirfærslan hefði aukið möguleika á að laga þjónustu að þörfum notenda, en 10% voru mjög eða frekar ósammála.

- Yfir 70% voru þeirrar skoðunar að yfirfærslan hefði stuðlað að betri nýtingu fjármuna í málaflokknum, en 13% voru mjög eða frekar ósammála.
- Nær 70% voru á því að yfirfærslan hefði bætt þjónustu við fatlað fólk, en 13% voru mjög eða frekar ósammála.
- Um 43% töldu framkvæmd SIS-matsins mjög eða frekar góða, en 35% frekar eða mjög slæma.
- Þá töldu 40 SIS-matið mjög góðan eða frekar góðan grundvöll fyrir útdeilingu fjármuna en 39% frekar slæman eða mjög slæman.

11 Vinna við endurmatið framlengd

Samkvæmt verkáætlun verkefnisstjórnarinnar var miðað við að öll helstu gögn og upplýsingar vegna endurmatsins væru fyrirbyggjandi eigi síðar en á sumarmánuðum 2014 og niðurstaða og endanlegt samkomulag gæti legið fyrir tímanlega fyrir árslok 2014. Sú áætlun gekk ekki eftir, m.a. af þeirri ástæðu að ekki tókst að afla allra nauðsynlegra upplýsinga í tíma. Þannig var samantekt frá Hagstofunni varðandi þjónustu við fatlað fólk á árinu 2013 ekki birt fyrr en í byrjun desember og einnig gekk illa að safna upplýsingum um þróun launakostnaðar í málaflokksnum á endurmats-tímanum.

Á fundi verkefnisstjórnar þann 15. október 2014 kynntu fulltrúar Sambands íslenskra sveitarfélaga samantekt og greiningu sína á stöðu málaflokksins og hugmyndir Sambandsins að niðurstöðu endurmatsins. Fulltrúar fjármála- og efnahagsráðuneytisins í stjórninni gerðu á sama fundi ákveðnar athugasemdir við framsetningu á þeim fjárhagslegu uppgjörum sem rædd höfðu verið í stjórninni og óskuðu jafnframt eftir lengri tíma til að ganga frá samantekt ráðuneytisins.

Á fundi verkefnisstjórnar í byrjun desember var ljóst að lítið hafði hreyfst í málum meðan beðið var eftir frekari gögnum. Stjórnarmenn voru sammála um að óraunhæft væri að ætla að samkomulag næðist fyrir afgreiðslu fjárlaga eða komandi áramót því enn væru fjölmörg lykiltríði óklár. Nauðsynlegt væri að leysa þann ágreining sem uppi var um uppgjörsaðferðir og reikningskil áður en lengra yrði haldið með samningaviðræðum.

Niðurstaða verkefnisstjórnar var sú að óska eftir því að Ríkisendurskoðun færi yfir ágreining aðila og legði mat sitt á hvernig ætti að bókfæra tekjur vegna málaflokksins fyrir árin 2011–2013. Samningsaðilar myndu fylgja niðurstöðu Ríkisendurskoðunar. Þá var lagt til að gert yrði samkomulag til bráðabirgða um fjármögnun málaflokksins fyrir árið 2015, en verkefnisstjórn fengi umboð fram á vordaga 2015 til að ljúka yfirferð sinni á endurmatinu og ganga frá heildstæðu samkomulagi. Jafnframt voru stjórnarmenn sammála um að afla frekari upplýsinga um umfang og þjónustu í málaflokksnum á árunum 2008 og 2009 sem yrðu hafðar til hliðsjónar við nýjar samantektir um þróun þjónustunnar á síðustu árum.

11.1 Svigrúm til að greina betur ágreiningsefni

Félags- og húsnæðismálaráðherra framlengdi með bréfi 23. desember 2014 skipunartíma verkefnisstjórnarinnar til 30. apríl 2015 svo hægt væri að skapa svigrúm til að greina betur ágreiningsatriði og leiða endurmatið til hlutlægrar niðurstöðu fyrir samningsaðila.

Á fundi verkefnisstjórnar þann 9. janúar 2015 lögðu fulltrúar fjármála- og efnahagsráðuneytisins fram minnisblað um mat ráðuneytisins á stöðu endurmatsins. Þar kom m.a. fram að í þeirri lokavinnu sem væri framundan væri meginmarkmiðið að ná saman um útfærslu atvinnumála, framhald NPA-verkefnisins eftir 2016, fjármögnun húsnæðismála og endanlega ákvörðun um framtíðarútsvör. Einnig þyrfti að ræða sérstaklega stærðarmörk þjónustusvæða, ná fram breytingum vegna leigusamninga fasteigna og ljúka uppgjöri lífeyrismála.



Mynd 8. Frá vinnufundi verkefnisstjórnar í lok mars. Frá vinstri Tryggvi Þórhallson, Karl Björnsson, Stefán Eiríksson, Einar Njálsson, Soffía Gísladóttir, Elín Pálsdóttir, Guðni Geir Einarsson og Viðar Helgason. Á myndina vantar Björn Þ. Hermannsson. Ljós. Lúðvík Geirsson.

Fulltrúar Sambands íslenskra sveitarfélaga lýstu yfir ánægju sinni með mat ráðuneytisins. Mikilvægt væri að samningsaðilar væru sammála um að lykilmarkmið yfirfærslunnar hefðu gengið eftir í öllum meginatriðum, en nauðsynlegt væri að skoða nánar áherslur í framkvæmdaáætlun í málafnum fatlaðra og kostnaðarmat sem því tengdist. Verkefnisstjórn samþykkti jafnframt nýja verkáætlun fyrir fram til loka apríl þar sem sett voru niður umfjöllunarefni næstu funda, samhliða frágangi á þeim helstu málum sem þyrfti að afgreiða í undirbúningi fyrir lokasamkomulag.

Á næstu fundum verkefnisstjórnar var farið yfir drög að samantektum um þróun einstakra þjónustupátta, breytingar á fjölda þjónustupega, og niðurstöðu rekstraruppgjóra fyrir árin 2011–2013. Þá var samþykkt að Jöfnunarsjóður tæki saman yfirlit yfir rekstrarútkomu þjónustusvæðanna fyrir árið 2014 sem yrði haft með til hliðsjónar við fjárhagslegt uppgjör málaflokksins. Þá var einnig samþykkt sú ósk fulltrúa Sambands íslenskra sveitarfélaga að bætt yrði inn í verkefnisstjórnina fyrir lokasprettinn áheyrnarfulltrúa frá stærsta þjónustusvæðinu Reykjavík/Seltjarnarnesi. Tók Stefán Eiríksson, sviðsstjóri Velferðarsviðs Reykjavíkurborgar, sæti í verkefnisstjórninni um miðjan mars.

11.2 Tekist á um rekstrar- og greiðslugrunn

Eitt helsta ágreiningsmál fulltrúa Sambands íslenskra sveitarfélaga annars vegar og fulltrúa fjármála- og efnahagsráðuneytisins hins vegar í yfirferð verkefnisstjórnar á fjárhagslegu uppgjöri á endurmatstímanum hefur snúist um hvort uppgjörin skuli vera færð á greiðslugrunni eða rekstrargrunni. Sveitarfélögin og Jöfnunarsjóður sveitarfélaga færa sín ársuppgjör á greiðslugrunni, en ríkið og stofnanir þess eru gerðar upp á rekstrargrunni. Þessi ágreiningur hefur endurspeglad þær deilur sem komu upp strax í upphafi yfirfærslunnar í árbyrjun 2011 þegar takmarkaðar greiðslur komu til sveitarfélaga og þjónustusvæða fyrir janúarmánuð því skil vegna hækkunar á útsvari um 1,2% vegna yfirfærslunnar var fyrst reiknað á janúarmánuð og kom til greiðslu í febrúar. Tekjur þjónustusvæðanna sem voru bókfærðar á árinu 2011 töldu því aðeins 11 mánuði þar sem desembergreiðslan fyrir 2011 var bókfærð í janúar 2012.

Eins og áður hefur komið fram í þessari skýrslu var gert sérstakt samkomulag milli ríkis og sveitarfélaga um hækkun á útsvarsstofni haustið 2012 um 0,04% sem tók gildi í árbyrjun 2013. Sú hækkun átti m.a. að jafna ágreining um umræddan tólfta mánuð á árinu 2011.

Í umræðu um heildaruppgjör lögðu fulltrúar fjármála- og efnahagsráðuneytisins ríka áherslu á að á móti 36 mánaða rekstrarútgjöldum áráanna 2011 til 2013 væru taldir með jafn margir tekjumánuðir, þ.e. að greiðslur sem voru bókfærðar hjá þjónustuvæðum í janúar 2014 væru með í heildaruppgjörinu sem væri þá fært á rekstrargrunni. Fulltrúar Sambands íslenskra sveitarfélaga töldu það ekki gefa raunsanna mynd af stöðunni því tekjur hefðu aðeins borist fyrir 35 mánuði á þessum þremur almanaksárum og uppgjörið yrði því að vera á greiðslugrunni líkt og öll ársuppgjör hjá sveitarfélögum og Jöfnunarsjóði.

Á fundi verkefnisstjórnar þann 9. desember 2014 var samþykkt að leita eftir úrskurði frá Ríkisendurskoðun varðandi bókfærslu á þessum svonefnda „tólfta mánuði“ í rekstrartekjum þjónustuvæðanna fyrir árið 2011. Þann 12. febrúar var lagt fram svar frá Ríkisendurskoðun en skiptar skoðanir voru um túlkun á framlögðu svári. Fulltrúar frá Ríkisendurskoðun og Fjársýslu ríkisins mættu til fundar við verkefnisstjórn þann 18. febrúar 2015 til að fara nánar yfir málið. Var það niðurstaða Ríkisendurskoðunar í framhaldi af þessum viðræðum að frá og með árslokum 2015 yrði reikningsskilum Jöfnunarsjóðs breytt yfir á rekstrargrunn sem þýðir m.a. að sveitarfélögin /þjónustuvæðin munu tekjufæra 13 mánaða framlag á árinu 2016. Efnislega er niðurstaða málsins í samræmi við þau sjónarmið sem fulltrúar fjármála- og efnahagsráðuneytisins hafa haldið fram frá því að verkefnið fluttist til sveitarfélaga.

Til að ljúka málinu formlega innan verkefnisstjórnarinnar lagði forstöðumaður Jöfnunarsjóðsins fram á fundi ráðsins þann 3. mars 2015 yfirlitsuppgjör fyrir árin 2011 til 2013 sem voru færð á bæði greiðslu- og rekstrargrunni. Nánar er farið yfir uppgjörin og niðurstöðu verkefnisstjórnar í þessum efnum í 17. kafla sem fjallar um lyklniðurstöður fjárhagslegra þátta.

11.3 Valkostir um framtíðarskipan málaflokksins

Verkefnisstjórn setti sér skýra verkáætlun í upphafi árs 2015 þar sem stefnt var að því að allar nauðsynlegar samantektir og upplýsingar lægju fyrir á vordögum og heildarniðurstaða endurmatsins yrði ljós fyrir sumarbyrjun. Við yfirferð á stöðu einstakra þjónustumála og umfjöllun um rekstrarafkomu í málaflokknum kom fram í máli fulltrúa Sambands íslenskra sveitarfélaga að horfa yrði til þeirrar stöðu að óvíst væri hvort full samstaða væri meðal sveitarfélaga að halda áfram rekstri málaflokksins að óbreyttu. Því yrði að skoða alla mögulega valkosti varðandi hugsanlega niðurstöðu endurmatsins.

Á fundi þann 11. mars 2015 lögðu fulltrúar Sambandsins fram í verkefnisstjórn hugmynd að tillögu um þrjú mögulega valkosti. Í fyrsta lagi óbreyttar lagaskyldur sveitarfélaga samhliða hækkun útsvarshlutfalls í 1,33 prósentustig og sérstakar beingreiðslur vegna NPA-verkefnisins, lengdrar viðveru og þjónustu við börn með fjölþættan vanda auk fjármagns til uppbyggingar í búsetumálum. Í öðru lagi að ef útsvarprósenta yrði óbreytt gætu einstök sveitarfélög sagt sig frá þjónustuskyldu og afsalað sér útsvarsgreiðslunni sem fylgdi yfirfærslu málaflokksins og ríkið tæki að nýju yfir ábyrgð á þjónustu málaflokksins á viðkomandi svæðum. Í þriðja lagi að ríkið yfirtæki alfarið lagaskyldur sveitarfélaga vegna þjónustu við fatlað fólk frá og með 1. janúar 2016 að því viðbættu að skapað yrði svigrúm í lögum um að ríkið gæti gert þjónustusamning við þau sveitarfélög sem vildu annast þjónustuna og samið yrði sérstaklega um fjáramögnum hverju sinni. Þessa valkosti höfðu fulltrúar Sambandsins kynnt fjármála- og efnahagsráðherra. Verkefnisstjórn tók ekki efnislega afstöðu til þessara tillagna Sambands íslenskra sveitarfélaga þar sem endanleg niðurstaða um endurmatið lá ekki fyrir.

11.4 Niðurstaða og lokayfirferð

Verkefnisstjórn hélt tveggja daga vinnufund í lok mars 2015 þar sem farið var markvisst yfir alla þá þætti sem snúa að endurmatsvinnunni og sérfróðir aðilar fengnir til að kynna og ræða nánar ýmis þau atriði sem þörfuðust nánari skýringar. Til fundar við stjórnina komu m.a. stjórnendur frá

Greiningar- og ráðgjafarstöð ríkisins varðandi umfjöllun um SIS-matið, og fulltrúar frá velferðarráðuneyti til að fara yfir stöðuna í NPA-verkefninu og tillögur að nýjum húsnæðislögum.

Vinnulotan í marslok var um margt árangursrík. Þar gafst gott rúm til að fara á markvissan hátt yfir alla þætti endurmatsins, jafnt faglega sem fjárhagslega þætti. Lögð voru fram ýmis gögn og fulltrúar sveitarfélaga og ríkisvalds lögðu fram álit og mat sitt á því hvaða lykilþátta yrði horft til varðandi lokafrágang á uppgjöri endurmatsins sem forsendur fyrir nýju samkomulagi. Verkefnisstjórn varð sammála um ýmsa mikilvæga þætti í endurmatinu sem nánar er greint frá í 18. kafla. Þó voru enn ýmis atriði sem þurftu frekari skoðunar við.

Í enda apríl var ljóst að verkefnisstjórn þurfti rýmri tíma til að yfirfara ákveðna þætti varðandi bæði rekstur og þjónustu til að fullmótað sínar tillögur og endanlega niðurstöðu endurmatsins. Þá var einnig ákveðið að gera samantektarskýrsluna enn ítarlegri og afla frekari upplýsinga um ákveðna rekstrarþætti fyrir árið 2014. Í samráði við ráðherra félags- og húsnæðismála var ákveðið að verkefnisstjórn myndi skila sinni heildarniðurstöðu í vetrarbyrjun.

12 Búsetumál fatlaðs fólks og þörf fyrir aukin húsnæðisúrræði

Á undanförunum árum hefur orðið hröð þróun í viðhorfum til þess hvernig fatlað fólk býr. Þróunin hefur m.a. haft áhrif á framvindu yfirfærslunnar með eftirfarandi hætti:

- Lögð er áhersla á að greina milli þjónustu og húsnæðis, þ.e. að þjónusta sé veitt á heimili fatlaðs fólks án tillits til húsnæðisgerðar, þ.e. hvort um er að ræða einbýli eða sambýlis-húsnæði, eignaríbúð eða leiguíbúð eða aðra slíka flokkun.
- Viðurkennt er að sérhver fatlaður einstaklingur eigi rétt á þjónustu þar sem hann kys að búa.
- Þeirri meginreglu er fylgt að fólk eigi val um hvernig það býr, þ.e. húsnæðisgerð, enda sé það í samræmi við það sem almennt tíðkast.
- Gerðar eru auknar kröfur til sambýlishúsnæðis og þéttleika þeirra úrræða sem opinberir aðilar bjóða.
- Gengið er út frá því að réttarstaða fatlaðs fólks gagnvart húsnæði sé tryggð með því að gerður sé húsaleigusamningur um íbúðir sem eru í notkun í málaflokknum.
- Ábyrgðaraðili húsnæðis ber stofn- og rekstrarkostnað við aukarými sem þörf er á vegna fötlunar, svo sem starfsmannaáðstöðu, og önnur aukin þörf á rými vegna sérstaks húsnæðisúrræðis.

Breytingar sem gerðar voru á lögum og reglugerðum í aðdraganda yfirfærslunnar í árslok 2010 fylgdu þessari þróun eftir. Þá var nokkrum aðgerðum í framkvæmdaáætlun 2012–2014 ætlað að styðja innleiðingu þessara breytinga, m.a. með úreldingu svokallaðra herbergjasambýla.

12.1 Áhrif á uppbyggingu húsnæðisúrræða

Við yfirfærsluna var ekki greint sérstaklega hvernig búsetumálum fatlaðs fólks væri háttað með tilliti til yfirstandandi þróunar, þar á meðal hversu mikið af húsnæðisúrræðum í málaflokknum uppfyllti ekki kröfur um húsnæðisgerð. Á árinu 2012 tók Jöfnunarsjóður sveitarfélaga hins vegar saman þau húsnæðisúrræði sem voru í notkun í málaflokknum á því ári. Samkvæmt því yfirliti voru úrræðin 131 talsins, og fjöldi rýma í þeim alls 757. Í þessum úrræðum bjuggu árið 2012 alls 737 íbúar.

Tekið er fram að til þessara húsnæðisúrræða teljast ekki almennar félagslegar leiguíbúðir sem fatlað fólk leigir. Til úrræða í þessum skilningi telst þannig einkum íbúðarhúsnæði þar sem fyrir hendi er aukarými vegna fötlunar og gera þarf ráð fyrir því. Út frá slíku aukarými er litið svo á að um sé að ræða sértækt húsnæðisúrræði.

Í spurningakönnun sem Samband íslenskra sveitarfélaga framkvæmdi í mars 2015 var spurt hver staðan hefði verið í árslok 2014, út frá yfirliti Jöfnunarsjóðs og nánar afmörkuðum skilgreiningum.

STAÐAN 2012 (SKV. YFIRLITI JS)			STAÐAN Í ÁRSLOK 2014 SKV. SVÖRUM					
Húsnæðisúrræði			Herbergjasambýli skv. skilgreiningu			Önnur húsnæðisúrræði		
FJÖLDI	FJÖLDI RÝMA	FJÖLDI ÍBÚA	FJÖLDI	FJÖLDI RÝMA	FJÖLDI ÍBÚA	FJÖLDI	FJÖLDI RÝMA	FJÖLDI ÍBÚA
131	757	737	50	268	262	102	562	568

Tafla 10. Staðan í búsetumálum fatlaðra í árslok 2014.

Samkvæmt þessu hefur orðið veruleg breyting í búsetumálum fatlaðs fólks á þeim tíma sem liðinn er frá yfirfærslu. Húsnæðisúrræði í málaflokknum eru 21 fleiri í árslok 2014 en var 2012 (152 í stað 131)

og rýmum hefur fjölgað um 73 (úr 757 í 830). Betri nýting er einnig á rýmum og bjuggu 93 fleiri í þessum úrræðum í árslok 2014 en 2012.

Fjölgun íbúa í sértækum húsnæðisúrræðum á forræði sveitarfélaga/þjónustusvæða frá 2012 til 2014 nemur þannig um 13% (úr 737 í 830) og er það í samræmi við þróun annarra stærða hvað varðar fjölda notenda í málaflokknum, sbr. m.a. að fjöldi notenda með SIS-mat í 4. flokki og yfir fjölgaði um 12% milli áranna 2013 og 2014. Þó ber að hafa í huga að SIS-mat endurspeglar ekki beint þörf notenda fyrir sértæk húsnæðisúrræði. Þá eru fasteignaframlög í jöfnunarkerfinu (sem ætlað er að standa undir því sem nefnt er viðbótarrými vegna fötlunar) bundin við þá notendur sem hafa SIS-mat í 5. flokki og yfir.

Almennt verður þó að ganga út frá því að þessi breyting í búsetumálum og tilkoma nýrra úrræða umfram þau sem tekin eru úr notkun hafi mætt þörf sem var til staðar við yfirfærsluna. Margt bendir til þess að sveitarfélög og þjónustusvæði hafi nýtt þá viðbót við fjármögnun málaflokksins sem kom til skjalanna á árunum 2012 og 2013 til þess að hefja framkvæmdir í búsetumálum. Ljóst má á hinn bóginn vera að fjölgun rýma og sértækra úrræða fylgir aukinn rekstrarkostnaður í samræmi við þá stefnumörkun sem rakin er í upphafi þessa kafla. Gera verður þannig ráð fyrir bæði stofnkostnaði við ný og breytt úrræði, í samræmi við auknar kröfur, sem og rekstrarkostnaði slíkra úrræða.

12.2 Herbergjasambýli

Enda þótt yfirlit Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga greini ekki á milli herbergjasambýla og annarra húsnæðisúrræða er ljóst að stór hluti þeirrar breytingar sem orðið hefur snýr að því að taka úr notkun íbúðarhúsnæði sem ekki uppfyllir kröfur um húsnæðisgerð. Í niðurstöðum spurningakönnunar Sambandsins haustið 2013 kom fram að frá yfirfærslu hefðu 45 einstaklingar á herbergjasambýlum fengið boð um aðra búsetu. Í könnuninni var talið að íbúar í þess konar úrræðum hefðu verið um 320 talsins við yfirfærslu, þ.e. í lok árs 2010. Samkvæmt því má áætla að einstaklingum í herbergjasambýlum hafi fækkað um 60 frá yfirfærslu til loka árs 2014, en séu þó liðlega 260 talsins. eru þær stærðir í ágætu samræmi við tölur Hagstofunnar fyrir árið 2013.

Í áður nefndum spurningakönnunum Sambandsins var einnig gerð tilraun til þess að grennslast fyrir um það hver væri stærð herbergja eða einkarýma íbúa í þessum herbergjasambýlum. Af svörum má ráða að meðalstærð einkarýma notenda sé á bilinu 15–19 m² sem er langt undir þeim kröfum sem gerðar eru.

Sú staðreynd að enn eru 50 herbergjasambýli í notkun kallar á aðgerðir í samræmi við framkvæmdaáætlun um málefni fatlaðs fólks frá 2012–2014:

„Gerð verði áætlun á hverju þjónustusvæði í samvinnu sveitarfélaga, hagsmunaaðila og notenda þar sem tekið sé mið af gildandi reglugerð. Lögð verði niður í áföngum búseta sem ekki uppfyllir framangreind skilyrði, svo sem herbergjasambýli. Aukin verði framlög í Jöfnunarsjóð sveitarfélaga til að mæta kostnaði við aukna húsnæðisþörf.“

Af hálfu verkefnisstjórnar hefur ekki farið fram eiginlegt mat á því hver framlög þurfi að vera til þess að mæta kostnaði við þá auknu húsnæðisþörf sem úrelding herbergjasambýla kallar á. Í öllu falli er þó ljóst, m.a. með hliðsjón af viðmiðum og áætlunum um uppbyggingu hjúkrunarrýma, að stofnkostnaður, að teknu tilliti til söluverðs eldri eigna og þátttöku notenda í gegnum leigugreiðslur, mun hlaupa á mörgum milljörðum króna.

Hins vegar hefur komið til umræðu á fundum verkefnisstjórnar að ekki sé óeðlilegt að áætlanir sem gerðar eru miði að því ljúka verkefninu á 10–12 árum. Horfir verkefnisstjórnin til innleiðingar á nýju húsnæðiskerfi hvað það varðar og að kostnaði vegna úreldingar herbergjasambýla verði mætt með nýrri skipan stofnframlaga ríkis og sveitarfélaga.

12.3 Nýgengi í búsetuþjónustu og áhrif á biðlista eftir sértækum húsnæðisúrræðum

Í áðurnefndum spurningakönnunum Sambandsins, annars vegar frá haustinu 2013 og hins vegar miðað við lok árs 2014, var spurt um fjölda þeirra sem væru á biðlista eftir sértæku húsnæðisúrræði, þ.e. íbúð þar sem til staðar væri eða gert ráð fyrir aukarými vegna fötlunar, svo sem starfsmannaaðstöðu vegna sólarhringsþjónustu.

Haustið 2013 voru svör á þann veg að 336 einstaklingar 18–67 ára væru á biðlista eftir sértæku húsnæðisúrræði auk 27 barna að 18 ára aldri. Í lok árs 2014 voru 411 einstaklingar taldir vera á listanum, en af þeim voru 25 með lögheimili á öðru þjónustusvæði. Af því má ráða að biðlisti hefur sennilega ekki styst milli ára, þrátt fyrir að rýmum hafi farið fjölgandi á tímabilinu 2012–2014.

Ástæðu þessa má að öllum líkindum rekja til þess að nýgengi hefur farið vaxandi í hópi þeirra sem sækja um búsetuþjónustu í málaflokki fatlaðs fólks. Mikið ber á því að sótt sé um vegna ungs fatlaðs fólks í framhaldi af miklum vexti í greiningum á einhverfu og hliðstæðri fötlun. Áætlanir og spár þjónustusvæða gera þannig ráð fyrir að nýliðun inn í þjónustuna geti numið á bilinu 50–70 manns á ári.

Gera þarf nánari úttekt á þessum hópi og biðlistanum almennt með tilliti til þess hvers konar úrræði uppfylli væntingar hans um húsnæðisstuðning. Enn fremur verður að leggja áherslu á að þróaðar séu fjölbreyttar lausnir í samstarfi stjórnvalda, hagsmunasamtaka og einkaaðila sem mætt geti þessum þörfum með viðurhlutaminni hætti en þeim að leggja í stórfellda uppbyggingu á sértækum húsnæðisúrræðum á forræði sveitarfélaga. Þróun á NPA getur verið ein af slíkum lausnum sem skoða þarf sérstaklega. Eftir sem áður liggur fyrir að tiltekinn stór hluti hópsins mun þurfa sértæk húsnæðisúrræði en lögð er áhersla á að uppbyggingin verði hluti af skilvirkri heildarhúsnæðisáætlun á landsvísu.

Það mun einnig hafa áhrif á eftirspurn eftir sértækum húsnæðisúrræðum í málaflokki fatlaðs fólks, að þrýstingur er á að útskrifa yngri hjúkrunarsjúklinga (þ.e. að 66 ára aldri) úr hjúkrunarrýmum og byggja upp úrræði og þjónustu við þá innan fötlunarþjónustunnar. Móta verður stefnu um málefni þessa hóps sem greining bendir til að hafi talið allt að 150 manns árið 2014. Eftir yfirfærslu hefur verið lítil hreyfing í þessa átt á milli þjónustukerfa, og því ekki um breytingu að ræða sem skiptir máli hvað varðar endurmat á yfirfærslunni. Til framtíðar er á hinn bóginn áriðandi að vakta hvernig einstaklingar færast á milli kerfa, því það hefur m.a. áhrif á nettónýgengi í þjónustu við fatlað fólk.

12.4 Áhrif á fyrirkomulag þjónustu

Ljóst er að sú þróun sem hér er rakin hefur einnig áhrif á fyrirkomulag þjónustu. Á fundum sem fulltrúar úr verkefnisstjórninni áttu með stjórnendum þjónustusvæða kom fram að þar megi greina eftirfarandi atriði:

- Margvísleg hagkvæmni sem fylgir því að veita þjónustu í sambýlishúsnæði minnkar þegar íbúar færa sig yfir í sjálfstæða búsetu. Á móti kemur að þjónusta til notenda í sjálfstæðri búsetu gefur færi á meiri sveigjanleika, m.a. varðandi vaktir.
- Sveigjanlegt þjónustuform styður betur við eflingu notenda þannig að þeir takist sjálfir á við athafnir daglegs lífs. Til lengri tíma má reikna með að hjá hluta notenda verði þörf fyrir sértækan stuðning minni í sjálfstæðri búsetu en var í hinu hefðbundna sambýlisformi. Þörfum notenda verði þannig mætt með eðlilegri blöndu af almennri og sérhæfðri félagsþjónustu.
- Gera þarf ráð fyrir að þjónustumagn aukist tímabundið meðan breytingin á sér stað, þar sem fyrirkomulag þjónustu í sambýlishúsnæði helst að meginstefnu lítið breytt þótt íbúum fækki.

Sú þjónusta sem boðin er notendum í sjálfstæðri búsetu (íbúðakjörnum) kemur því inn sem viðbót uns eldra húsnæði er tekið úr notkun.

Markviss greining hefur ekki farið fram á því hvernig þessi áhrif hafi mögulega komið fram á tímabilinu sem endurmat á yfirfærslu málaflokksins nær til. Verkefnisstjórn hefur þó yfirfarið upplýsingar frá einu þjónustusvæði þar sem þróuninni er lýst með þessum hætti:

ÞJÓNUSTUSVÆÐI 10 FJÖLDI Í HÚSNÆÐISÚRRÆÐUM	2005	2007	2011	2013	2014
Fjöldi íbúa á sambýlum	48	37	31	20	20
Stöðugildi á sambýlum	72	54,9	51,4	30,9	24,8
Stöðugildi á hvern íbúa	1,5	1,5	1,7	1,5	1,2
Fjöldi íbúa í þjónustukjörnum		10	20	35	36
Stöðugildi í þjónustukjörnum		18,9	32,6	54,3	70,1
Stöðugildi á hvern íbúa		1,9	1,6	1,6	1,9
Samtals íbúar	48	47	51	55	56
Fjöldi stöðugilda	72	74	84	85,2	94,9
Stöðugildi á hvern íbúa	1,5	1,6	1,6	1,5	1,7

Tafla 11. Yfirlit um íbúa í búsetuúrræðum og stöðugildi 2005-2014.

Þetta yfirlit styður að gera þurfi ráð fyrir meiri mönnunarpörf (mælt í stöðugildum) þegar sjálfstæð búseta í þjónustukjörnum er borin saman við hefðbundin herbergjasambýli. Helgast sá munur væntanlega af því að þjónustan er veitt einstaklingsbundið fremur en gagnvart hópi en einnig þarf að taka með í reikninginn að starfsfólk þarf að fara á milli staða í stað þess að vera með stöðuga viðveru á einum stað.

Ekki er þó hægt að draga ályktanir af þessu yfirliti um hlutföll þar sem fjöldi veittra tíma í íbúðakjörnum fer eftir þjónustuþyngd.² Ljóst má hins vegar vera að breytt fyrirkomulag búsetu skýrir að einhverju leyti þann vöxt í sérhæfðri félagsþjónustu (einkum frekari liðveislu) sem orðið hefur á því tímabili sem endurmat á yfirfærslunni nær til og áður er getið um. Stærri hluti skýringarinnar felst þó ugglaut í því að þeim notendum hefur fjölgað sem fá sérhæfða félagsþjónustu inn á sitt heimili (u.þ.b. 10% fjölgun er í hópnum frá 2011 til 2014, þ.e. frá 51 upp í 56).

Í því sambandi þarf einnig að líta til þess hver þróunin hefur orðið á sama tíma í heimaþjónustu, en samkvæmt yfirliti viðkomandi þjónustusvæðis hefur hún verið á þessa leið:

² Í lýsingu viðkomandi þjónustusvæðis (Akureyri og Eyjafjörður) kemur fram að í lok árs 2013 og árið 2014 hafi komið inn í þjónustu notendur með miklar stuðningsþarfir, auk þess sem þjónustuþörf jókst hjá nokkrum notendum sem voru í þjónustu.

ÞJÓNUSTUSVÆÐI 10 HEIMARÞJÓNUSTA MEIRA EN 10 KLST.	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Fjöldi notenda	14	15	15	15	18	23	24
Stöðugildi að baki >10 klst.	5,8	9,8	8	9,4	10,7	10,7	13,2
Stöðugildi á hvern notanda	0,4	0,7	0,5	0,6	0,6	0,5	0,6

Tafla 12. Þróun í heimaþjónustu á þjónustusvæði 10 frá 2008–2014.

Á umræddu þjónustusvæði eru fyrstu 10 klukkustundirnar í heimaþjónustu á viku taldar til almennrar félagsþjónustu á vegum sveitarfélags. Stöðugildin að baki þeim tímafjölda er ekki talin með sem þörf á mönnun í málaflokki fatlaðs fólks enda þótt einhverjir skráðir notendur í þeim málaflokki séu að fá þjónustu að 10 klukkustunda markinu. Samkvæmt fyrirliggjandi upplýsingum er um sex notendur að ræða.

Til málaflokks fatlaðs fólks á þessu þjónustusvæði telst hins vegar heimaþjónusta umfram 10 klukkustundir á viku og stöðugildi á bak við þá þjónustu. Sjá má af yfirlitinu að þessi þáttur hefur vaxið mikið því notendum fjölga um 60% frá 2011 til 2014. Ekki hefur orðið sambærilegur vöxtur í fjölda stöðugilda, en þau eru þó um 40% fleiri árið 2014 en þau voru árið 2011.

Þótt þessar upplýsingar einskorðist við eitt þjónustusvæði gefa þær ákveðna vísbendingu um að þróun í búsetumálum fatlaðs fólks hafi haft umtalsverð áhrif á fyrirkomulag þjónustu og mönnunarþörf í málaflokknum og skýri að hluta þann vöxt sem áður er rakinn. Á þessu stigi er hins vegar ekki hægt að ráða í það hvort hagkvæmni af sveigjanlegra þjónustuformi muni í auknum mæli skila sér þegar frá líður en mikilvægt er að vakta þau áhrif.

12.5 Þróun þjónustunnar frá yfirfærslu

Út frá fyrirliggjandi upplýsingum má ætla að þróun í búsetumálum fatlaðs fólks frá yfirfærslu hafi haft eftirfarandi áhrif á þá þjónustu sem fluttist frá ríki til sveitarfélaga:

Í fyrsta lagi virðist umfang sértækrar þjónustu (frekari liðveisla og þjónusta á heimili) vaxa þegar sjálfstæðari búseta í þjónustukjörnum tekur við af búsetu í sambýli. Þrátt fyrir ófullkomin gögn má draga þá ályktun að til skemmri tíma geti aukningin, mæld í fjölgun stöðugilda, verið allt að því um fimmtung. Er þá vísað til fyrirliggjandi talna frá einu þjónustusvæði þar sem 51,4 stg. voru í þjónustu við 31 íbúa á sambýli árið 2011 (1,65 stg. pr. íbúa) en stöðugildin voru 70,1 í þjónustu við 36 íbúa í þjónustukjörnum (1,95 stg. pr. íbúa) árið 2014. Munurinn á þessu þjónustusvæði er 18%. Sé miðað við að íbúum á herberjasambýlum hafi á landsvísi fækkað um 60 frá 2011 til loka árs 2014 og að í langflestum tilvikum hafi viðkomandi farið í sjálfstæðari búsetu, má reikna með að þjónustusvæðin hafi mögulega þurft að fjölga um 18 stöðugildi vegna þessarar þróunar eftir yfirfærslu.

Í öðru lagi má greina að þótt íbúum fækki á sambýli hafi það í ýmsum tilvikum ekki áhrif á fjölda stöðugilda, enda sé sambýlið áfram starfrækt. Vísbendingar eru um að á tímabilinu eftir yfirfærslu hafi það þrýst upp fjölda tíma í sértækri þjónustu að sambýli voru áfram starfrækt þrátt fyrir fækkun íbúa, enda ekki reiknað með því að nýir íbúar kæmu í stað þeirra sem færu í sjálfstæðari búsetu. Ekki er hægt að magngreina þennan þrýsting en ætla má að hann verði til staðar á meðan gert er ráð fyrir að öll slík sambýli verði tekin úr notkun.

Í þriðja lagi gefur þróun búsetumála eftir yfirfærslu vísbendingu um að til lengri tíma litið muni þörf fyrir sértæka þjónustu minnka. Er þá vísað til þess að sú almenna heimaþjónusta og liðveisla sem er í boði, muni í auknum mæli mæta stuðningsþörf margra notenda í sjálfstæðri búsetu. Þróunin er ekki komin á það stig að hægt sé að meta þessi áhrif. Ganga verður þó út frá að eðlileg blanda af almennri og sérhæfðri félagsþjónustu leysi af hólmi þá stöðu sem víðast var til staðar við yfirfærsluna, þ.e. að

meginhluti stöðugilda á sambýlum teldist til sérhæfðrar þjónustu. Á móti þessu þarf að veða nýgengi í búsetuþjónustu sem vísbendingar eru um að sé meira en var fyrir yfirfærslu, m.a. vegna fleiri greininga á einhverfu. Óljóst er hins vegar hvort og þá að hvaða marki sú fjölgun mun kalla á aukið umfang en á áðurnefndu þjónustusvæði fjölgaði notendum sem fengu verulega heimaþjónustu úr því að vera 15 árið 2011 í 24 árið 2014, þ.e. aukning um 60%. Stöðugildi að baki (þegar grunnur upp á 10 klst. á viku hefur verið dreginn frá, þ.e. almenn þjónusta) voru 13,2 árið 2014 en 9,4 árið 2011. Hafi svipuð þróun orðið á landinu í heild má jafnvel ætla að nýgengi hafi kallað á 35 ný stöðugildi í þjónustu á tímabilinu frá 2011 til 2014.

13 Heildarlaunakostnaður vegna þjónustu við fatlað fólk

Samkvæmt samkomulagi ríkis og sveitarfélaga um flutning á þjónustu við fatlað fólk frá áramótum 2010/2011, skulu aðilar meta áhrif þróunar launakostnaðar vegna þessa verkefnaflutnings. Fulltrúar ríkis og sveitarfélaga hafa tekið saman bráðabirgðatölur um heildarlaunakostnað (heildarlaun, kostnaðargreiðslur (akstur o.fl.) og launatengd gjöld) fyrir árin 2010 til 2014 eins fram kemur í töflu 10 hér að neðan. Heildarlaunakostnaði er skipt eftir núverandi þjónustusvæðum í sömu talnaröð og Hagstofa Íslands notar í sinni skýrslugerð um þjónustu við fatlað fólk.

Heildarlaunakostnaður vegna þjónustu við fatlað fólk eftir þjónustusvæðum 2010 - 2014					
	2010	2011	2012	2013	2014
	<i>m.kr.</i>	<i>m.kr.</i>	<i>m.kr.</i>	<i>m.kr.</i>	<i>m.kr.</i>
1 Mofellsbær og Kjósahreppur	114	154	162	150	183
2 Garðabær og Álftanes	363	242	267	287	299
3 Reykjavík og Seltjarnarnes	2.812	2.872	3.241	3.547	3.980
4 Kópavogur	234	508	557	616	714
5 Hafnarfjörður*	755	542	611	660*	744*
6 Suðurnes*	193	297	345	373*	420*
7 Vesturland	314	303	336	348	370
8 Vestfirðir*	202	218	243	262*	295*
9 Noðurland vestra, Fjallabyggð og Dalvíkurbyggð*	301	332	381	412*	463*
10 Eyjafjörður	905	1.038	1.153	1.194	1.372
11 Norðausturland (Þingeyjarsýslur)*	116	119	135	146*	165*
12 Austurland	246	264	213	248	274
13 Hornafjörður	28	30	35	34	40
14 Suðurland*	347	406	415	449*	505*
15 Vestmannaeyjar	75	89	87	114	129
Samtals	7.004	7.411	8.179	8.841	9.955
Breyting milli ára		5,8%	10,4%	8,1%	12,6%
* Áætlun					

Tafla 13. Heildarlaunakostnaður vegna þjónustu við fatlað fólk eftir þjónustusvæðum 2010–2014.

Í minnisblaði til verkefnastjórnar um endurmat vegna flutning á þjónustu við fatlað fólk þann 16. desember 2014 var gerð grein fyrir samantekt á launakostnaði fyrir tímabilið 2010-2012. Nú hafa þessar tölur verið endurskoðaðar og leiðréttar þannig að launakostnaður starfsmanna sem starfa við félagslega liðveislu og þeir sem sinna akstri fyrir fatlað fólk hefur verið felldur niður í samantektinni.

Á síðastliðnum vetri hófst söfnun talna fyrir árin 2013 og 2014. Ekki hafa öll sveitarfélög sem sjá um launabókhald hlutaðeigandi starfsmanna skilað gögnum en skilin teljast vera um 74% af heild. Af þessum sökum er áætlað fyrir launakostnaði þeirra þjónustusvæða þar sem upplýsingar vantar. Áætlunin er gerð með hliðsjón af hlutfallslegri breytingu á veltutölum launakostnaðar meðal þjónustusvæða sem skilað hafa gögnum. Þetta þýðir að launakostnaður hækkar um 8,1% milli áranna 2012 og 2013 og 12,6% milli áranna 2013 og 2014.

Samkvæmt framangreindri töflu hefur heildarlaunakostnaður hækkað samtals um 42% á tímabilinu milli 2010 og 2014 og mest hækkaði hann milli áranna 2013 og 2014 eða um 12,6%.

Hafa ber í huga að á árinu 2010 var nokkur fjöldi sveitarfélaga með þjónustusamninga við ríkið vegna málefni fatlaðra. Hlutur þessara sveitarfélaga í heildarlaunakostnaði var um 30% á móti 70% hjá ríkinu árið 2010. Einnig skal á það bent að ekki er endilega samsvörun í skiptingu heildarlaunakostnaðar milli þjónustusvæða á höfuðborgarsvæðinu þegar árin 2010 og 2011 eru borin saman. Sama á við þegar þegar fjöldi stöðugilda (ársverk) fastráðinna starfsmanna á höfuðborgarsvæðinu er borin saman milli árana 2010 og 2011.

Fjöldi stöðugilda fastráðinna starfsmanna í þjónustu við fatlað fólk eftir þjónustusvæðum 2010 - 2014					
	2010	2011	2012	2013	2014
1 Mofellsbær og Kjósahreppur	20	23	23	24	25
2 Garðabær og Álftanes	68	40	40	23	34
3 Reykjavík og Seltjarnarnes	529	517	520	557	579
4 Kópavogur	49	100	104	94	103
5 Hafnarfjörður*	149	95	101	105*	109*
6 Suðurnes*	39	57	59	61*	64*
7 Vesturland	62	53	57	57	55
8 Vestfirðir*	38	32	39	40*	42*
9 Noðurland vestra, Fjallabyggð og Dalvíkurbyggð*	51	51	54	56*	59*
10 Eyjafjörður	165	179	187	218	234
11 Norðausturland (Þingeyjarsýslur)*	22	22	23	24*	25*
12 Austurland	45	28	31	32	35
13 Hornafjörður	5	5	6	6	6
14 Suðurland*	70	62	59	61*	64*
15 Vestmannaeyjar	13	15	14	22	22
Samtals	1.325	1.280	1.319	1.380	1.456
Breyting milli ára		-3,4%	3,0%	4,7%	5,5%
* Áætlun					

Tafla 14. Fjöldi stöðugilda fastráðinna starfsmanna eftir þjónustusvæðum 2010–2014.

Tafla 11 sýnir fjölda stöðugilda fastráðinna starfsmanna í þjónustu við fatlað fólk eftir þjónustusvæðum. Hér eins og með launakostnaðinn er áætlað fyrir þau þjónustusvæði þar sem vantar gögn fyrir árin 2013 og 2014. Áætlun fyrir 2013 gerir ráð fyrir að fjölgun stöðugilda hafi verið um 3,4% á þeim þjónustusvæðum þar sem gögnin vantar. Sömuleiðis var stuðulinn 4,6% notaður fyrir árið 2014. Þessir stuðlar eru metnir með því að staðvirða launakostnað með áætlaðri launabreytingum milli árana 2012 og 2013 annars vegar og milli árana 2013 og 2014 hins vegar. Í töflu 12 eru teknir saman þeir stuðlar sem notaðir eru við gerð áætlana.

	LAUNA-BREYTING	MAGN-BREYTING	VELTU-BREYTING
2012-2013	4,6%	3,4%	8,1%
2013-2014	7,6%	4,6%	12,6%

Tafla 15. Stuðlar við gerð áætlana 2013 og 2014.

	ALMENNUR MARKAÐUR	RÍKI	SVEITAR FÉLÖG
2012-2013	6,0%	5,1%	4,7%
2013-2014	5,8%	6,2%	6,6%

Heimild: Hagstofa Íslands

Tafla 16. Breyting launa helstu launþegahópa 2013–2014.

Tafla 13 sýnir breytingu launa helstu launþegahópa á vinnumarkaði yfir sama tíma og tafla 12 nær yfir. Milli áráanna 2012 og 2013 virðist áætluð launabreyting starfsfólks í þjónustu við fatlað fólk heldur minni en hjá starfsfólki á almennum vinnumarkaði og starfsmönnum ríkisins en í góðu samræmi við almenna launabreytingu starfsmanna sveitarfélaga. Dæmið snýst síðan við varðandi breytinguna milli 2013 og 2014 þá eru áætluð breyting launa starfsmanna sem tengjast málefnum fatlaðra heldur meiri en almennt gerist hjá helstu launþegahópunum.

Samkvæmt töflu 11 varð fækkun stöðugilda um 3,4% milli áráanna 2010 og 2011, en hefur fjölgað eftir það. Á tímabilinu 2010–2014 hefur fjölgun stöðugilda fastráðinna starfsmanna verið tæplega 10%. Hins vegar ber að fara varlega í túlkun þessara talna þar sem gögnin sýna töliverðan breytileika meðal fjölda starfsmanna sem ráðnir eru í tímavinnu, en erfitt er að leiða út fjölda stöðugilda hjá tímavinnufólki þar sem gögn frá sveitarfélögum eru að ýmsu leyti ónákvæm.

14 Lykilniðurstöður faglegra þátta

Við undirbúning á yfirfærslu á málefnum fatlaðs fólks var unnin ítarleg greining og jafnframt kostnaðarmat á stöðu málaflokksins. Þær upplýsingar sem þar komu fram voru lykilupplýsingar og grunnforsendur í því fjárhagslega samkomulagi sem ríkið og sveitarfélögin gerðu um heildarkostnað og fjármögnun þjónustu í málaflokknum. Eitt af þeim atriðum sem voru skoðuð ítarlega var fjöldi þjónustuþega og sundurgreining á þjónustuþörf auk þess horft var til þróunar á umliðnum áratug og hvers vænta mætti á komandi árum.

Í áður nefndu kostnaðarmati sem er frá árinu 2010 er m.a. horft til umfangs í þjónustu við fatlaða á árinu 2008. Þá var heildarfjöldi þjónustuþega áætlaður alls 2.452 einstaklingar, þar af voru nær 1.200 börn og liðlega 1.250 fullorðnir. Samanborið við sambærilegar tölur frá árinu 1999 þá hafði þjónustuþegum fjölgað um nær 600 eða um rétt 32% á réttum áratug.

Þegar bornar eru saman tölur yfir skráða þjónustuþega frá allra síðustu árum er ljóst að umtalsverð fjölgun hefur orðið á þeim tíma, bæði meðal barna og fullorðinna. Þannig eru í samantekt Hagstofunnar liðlega 4.800 einstaklingar skráðir sem þjónustuþegar í árslok 2014 og voru þá orðnir nánast tvöfalt fleiri en í árslok 2008, á aðeins sex ára tímabili. Frá upphafi yfirfærslu til ársloka 2014 er fjölgunin samkvæmt þessum tölum liðlega 1.500 manns eða liðlega 46%, þar af eru ríflega 300 börn og unglingar og liðlega 1.200 fullorðnir.

	1999	2008	2010	2011	2012	2013	2014
Börn 0-17 ára	772	1196	1300	1.454	1.588	1.902	1.627
Fullorðnir 18+	1.085	1.256	2.000	2.311	2.375	2.570	2.867
Aldraðir 67+				363	232	240	336
Heildarfjöldi	1.857	2.452	3.300	4.128	4.195	4.712	4.830
<i>Heimild</i>	<i>Kostn.mat</i>	<i>Kostn.mat</i>	<i>HÍ könnun</i>	<i>Hagst.*</i>	<i>Hagst.</i>	<i>Hagst.</i>	<i>Hagst.</i>

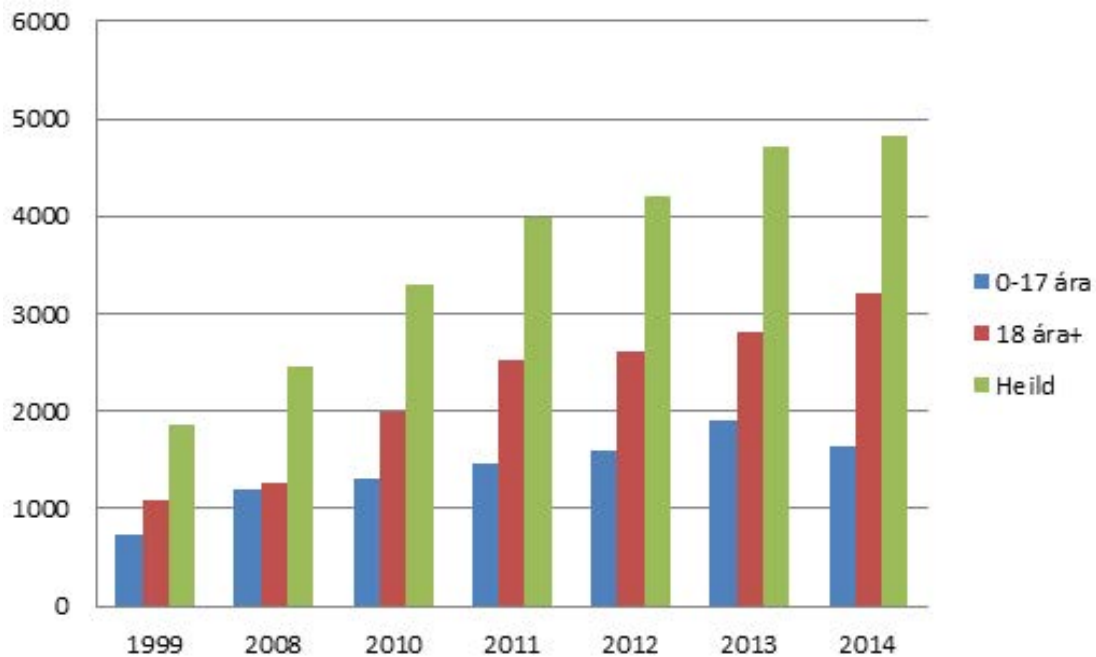
Tafla 17. Fjöldi þjónustuþega í lok hvers árs 1999–2014.

*Fjöldi fullorðinna þjónustuþega yfir 67 ára aldri lækkaður um 150 einstaklinga miðað við yfirlit frá Hagstofunni fyrir árið 2011 vegna oftalningar sem var síðan leiðrétt í skráningum fyrir árið 2012.

Gera verður ákveðinn fyrirvara varðandi samanburð á tölum yfir fjölda þjónustuþega eins og þær birtast í ofangreindri töflu. Skráningin er ekki fyllilega sambærileg miðað við elstu tölur frá 1999 þar sem ný viðmið voru tekin upp af hálfu Greiningar- og ráðgjafarstöðvar ríkisins varðandi skilgreiningar og viðmið á vægari röskunum hjá börnum og unglungum skömmu fyrir síðustu aldamót. Auk þess eru í eldri tölum eingöngu taldir

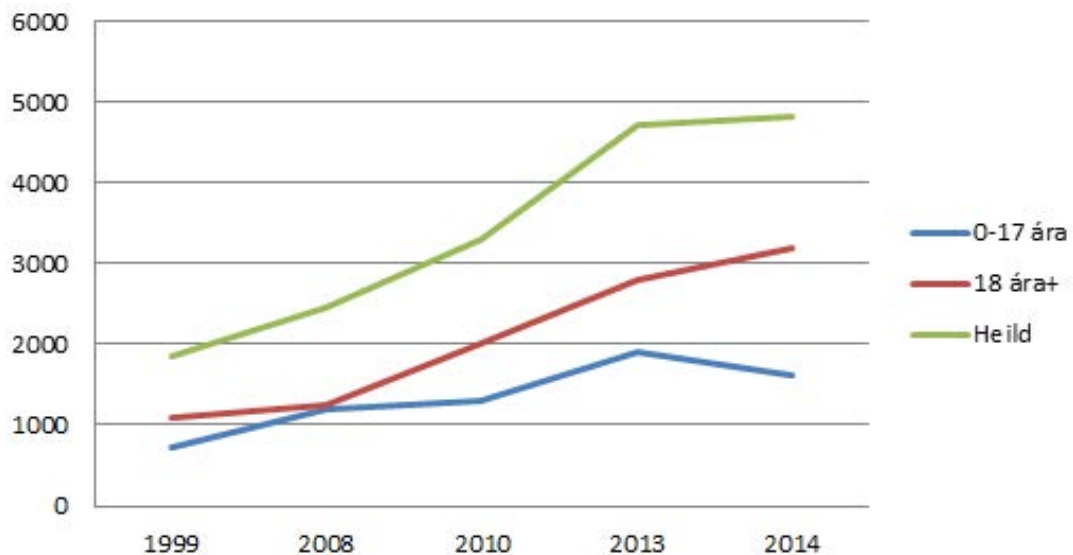
með þeir sem þurftu á viðamikilli þjónustu að halda en ekki allir sem voru á skrá yfir þjónustuþega hjá svæðisskrifstofunum á þeim tíma.

Í skýrslu Svæðisskrifstofu um málefni fatlaðra í Reykjavík sem unnin var á árinu 2010 kemur fram að 20% þeirra sem eru á skrá hjá skrifstofunni eru án þjónustu og hafa ekki sótt um þjónustu. Skýringin er fyrst og fremst sú aðferð sem notuð er við nýskráningar barna sem hafa fengið fötlunargreiningu hjá Greiningar- og ráðgjafarstöðinni og þeirra sem sótt hafa um umönnunargreiðslur. Einnig eru skráðir þeir einstaklingar sem fengið hafa styrki vegna náms eða verkfærakaupa en njóta ekki sértækrar þjónustu. Heildarfjöldi þjónustunotenda fyrir árið 2010 sem birtist hér í töflunni á eftir samkvæmt mati Félagsvísindastofnunar Háskóla Íslands er hins vegar ekki heildarfjöldi allra sem eru á skrá hjá svæðisskrifstofunum það árið, heldur nær því að vera samtala þeirra sem nutu einhverrar sértækrar þjónustu.



Mynd 9. Heildar fjöldi þjónustuþega 1999–2014

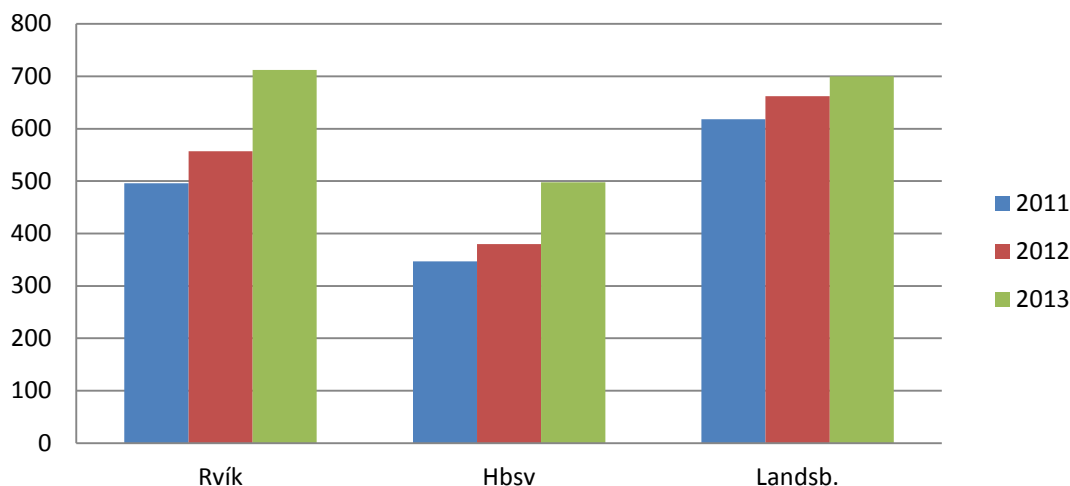
Í skráningum Hagstofunnar fyrir árin 2011–2014 sem byggja á samantektum frá núverandi þjónustusvæðum eru líkindi til að ekki sé greint á milli þeirra sem eru á skrá og fá eingöngu almenna þjónustu og þeirra sem njóta þeirrar sértæku þjónustu sem fylgdi yfirfærslu málaflokksins. Heildar fjöldinn er því hugsanlega eitthvað ofmetin, en líkindi eru til þess að bæði aukin nærþjónusta og stóraukin umræða um rétt og stöðu fatlaðra á undanförunum árum hafi haft þó nokkur áhrif á fjölgun þjónustunotenda á þessu tímabili.



Mynd 10. Fjöldi þjónustuþega eftir árum og aldursskipting 1999–2014

14.1 Fjölgun skráðra þjónustunotenda

Ljóst er að umfang í málaflokknum hefur aukist töluvert samhliða þessari miklu viðbót á skráðum þjónustunotendum en greinilega var farið að gæta þessarar aukningar þónokkru fyrir upphaf yfirfærslunnar. Þannig er fjölgun skráðra þjónustunotenda um 32% á milli árunna 1999 og 2008, eins og áður var nefnt, en fjölgunin var hins vegar nær 35% á aðeins tveggja ára tímabili milli 2008 og



Mynd 11. Fjöldi barna sem þjónustuþega eftir svæðum 2011–2013.

2010. Líðlega 20% fjölgun er á fyrsta ári yfirfærslunnar og lítil sem engin fjölgun á árinu 2012 Þónokkur viðbót er síðan árið 2013 eða 12% í heildina en þó mun meiri í hópi barna og unglunga eða 20%. Athyglisvert er að skoða þær tölur sem eru fyrirbyggjandi um fjölda þjónustuþega frá árinu 1999.

Þær voru teknar saman við vinnu á áður nefndu kostnaðarmati í úttektarvinnu fyrir undirbúning yfirfærslunnar og hafðar til samanburðar til að meta þróun í fjölda þjónustuþega fram til ársins 2008. Samantektin frá árinu 1999 gefur góðar upplýsingar um hver viðbótin var í fjölda þjónustuþega á nær heilum áratug, fram að undirbúningsvinnu við yfirfærslu málaflokksins á viðmiðunarárinu 2008. Jafnframt er hægt að sjá til samanburðar hvernig þróun í fjölda þjónustuþega hefur verið næstu fimm árin, þ.e. síðustu tvö árin fyrir yfirfærslu og fyrstu þrjú árin eftir yfirfærslu, fram til ársloka 2013.

Umtalsverð fjölgun er í hópi barna og unglunga á tímabilinu 1999–2008 og síðan aftur eftir 2010. Fjölgun í hópi fullorðinna kemur fram með skýrum hætti eftir 2008 þegar nýliðunarhópurinn frá áratugnum á undan hefur náð fullorðinsaldri og síðan er stöðug og jöfn fjölgun í hópi fullorðinna.

Hlutfallslega var fjölgun barna og unglunga á árunum 1999–2008 nær 66% á sama tíma og fullorðnum fjölgaði um 16%. Á tímabilinu 2008–2013 hefur fullorðnum hins vegar fjölgað um nær 124% eða samtals 1.554 einstaklinga og börnum og unglungum á sama tíma um 115% eða 1.374 einstaklinga. Þjónustuhópurinn í heild hefur nær tvöfaldast á þessum tíma eins og áður kom fram.

Í sérstökum viðauka um kostnaðarmat sem fylgdi [heildarsamningnum](#) um yfirfærsluna frá nóvember 2010 er fjallað sérstaklega um þessa mikla fjölgun barna og unglunga í hópi þjónustuþega á tímabilinu 1999–2008 en sú fjölgun var 66% eins og áður sagði. Í viðaukanum segir m.a.:

„...ólíklegt er að svo mikil aukning skýrist af raunverulegri fjölgun fatlaðra barna og unglunga. Sennilegast er að skýringa sé fremur að leita í aukinni þekkingu foreldra á réttindum og breyttum viðhorfum við mat.“

Jafnframt kemur fram að tölur um fjölda barna og unglunga fyrir árið 2008 byggja á upplýsingum um þann fjölda sem var skráður með umönnunarmat og örorkulífeyri frá Tryggingastofnun ríkisins, samtals 1.196 einstaklingar. Hins vegar var skráður fjöldi barna og unglunga hjá svæðisskrifstofum fatlaðra þónokkuð hærri á árinu 2008 eða samtals 1.456 einstaklingar. Þarna munar um 260 börn og unglunga eða nær 22%. Um þetta segir m.a.:

„Þessi munur getur skýrst af ónákvæmni í skráningu eða því að tekin séu með börn sem bíða mats.“

14.2 Ofmat í skráningartölum

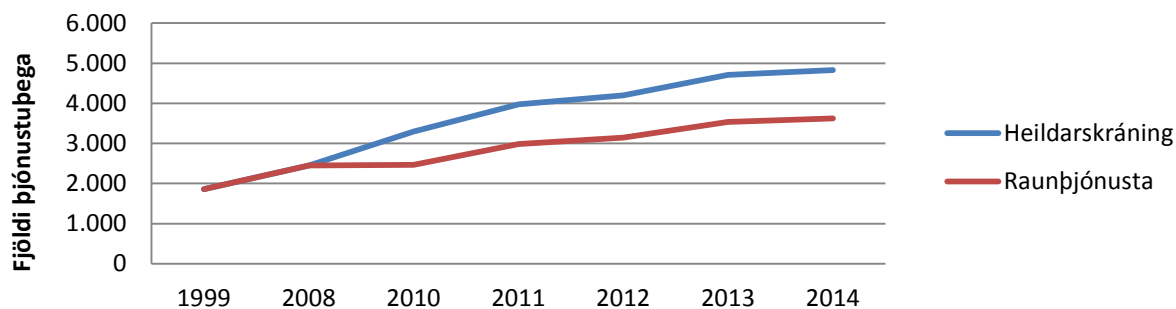
Dregin er sú ályktun í skýrslunni að fjöldi fatlaðra sé ofmetinn í hluta sveitarfélaga:

„Má í þessu sambandi nefna að fullorðnum fötluðum einstaklingum hefur fjölgað um meira en 100% í 10 sveitarfélögum frá árinu 1999, að teknu tilliti til þróunar íbúafjölda. Í 17 sveitarfélögum hefur fötluðum börnum fjölgað frá 100% – 449%. Þó að þetta geti verið eðlilegt er líklegt að megin skýringin sé breytt mat og skráning. Það vekur sérstaka athygli að fullorðnum fötluðum einstaklingum þar sem þjónusta er rekin af sveitarfélögum hefur fjölgað um 36% að teknu tilliti til breytinga á íbúafjölda en samsvarandi tala vegna reksturs svæðisskrifstofa er 5%. Fjölgun fatlaðra barna á svæðum rekin af sveitarfélögum er 80% að teknu tilliti til íbúapróunar en 41% þar sem þjónusta er í höndum svæðisskrifstofa,“ segir í skýrslunni frá 2009.

14.3 Raunfjöldi þjónustuþega

Til að meta raunþróun aukningar þjónustuþega í málaflokknum á undanförunum árum er nauðsynlegt að horfa til þess fjölda fatlaðs fólks sem hefur þörf fyrir og notið hefur umtalsverðrar þjónustu. Í ítarlegri greiningarvinnu vegna útfærslu á jöfnunarkerfi sem tók gildi á árinu 2012 áætlaði Sigurður Helgason stjórnsýslufræðingur heildarfjölda þjónustuþega á árinu 2010. Niðurstaða hans var sú að samtals hafi 2.468 einstaklingar notið viðamikillar þjónustu á því ári. Nær 1.700 fullorðnir og tæplega 800 börn. Uppgefnar tölur frá svæðisskrifstofunum fyrir árið 2010 voru hins vegar um 3.300 einstaklingar, þar af 2.000 fullorðnir og um 1.300 börn.

Umtalsverður munur er á þessum heildartölum, enda skilgreiningar og viðmið ólík að mörgu leyti eins og áður hefur verið vikið að. Hér munar réttum fjórðungi á heildarfjölda miðað við tölurnar fyrir árið 2010. Ef gengið er út frá sama hlutfallsmun á útreikningi þjónustunotenda, þ.e. þeirra sem eru skráðir notendur og þeirra sem njóta viðamikillar þjónustu, þá er heildarfjöldi notenda árið 2011 um 3.000 í stað tæplega 4.000. Árið 2012 er hærri talan nær 4.200 einstaklingar en sú lægri um 3.150. Árið 2013 er heildartala skráðra þjónustuþega um 4.700 einstaklingar og liðlega 4.800 árið 2014 en lægra viðmiðið, þ.e. fjöldi þeirra sem er með raunþjónustu, um 3.600 einstaklingar. Miðað við þessar tölur var hlutallsleg fjölgun skráðra þjónustuþega frá 2008 til ársloka 2014 um 97% en fjölgun einstaklinga með raunþjónustu á sama tíma var um 48%.



Mynd 12. Mismunandi útreikningar á fjölda þjónustuþega 2009 – 2014

14.4 Grunnviðmiðunarhópur og SIS-matið

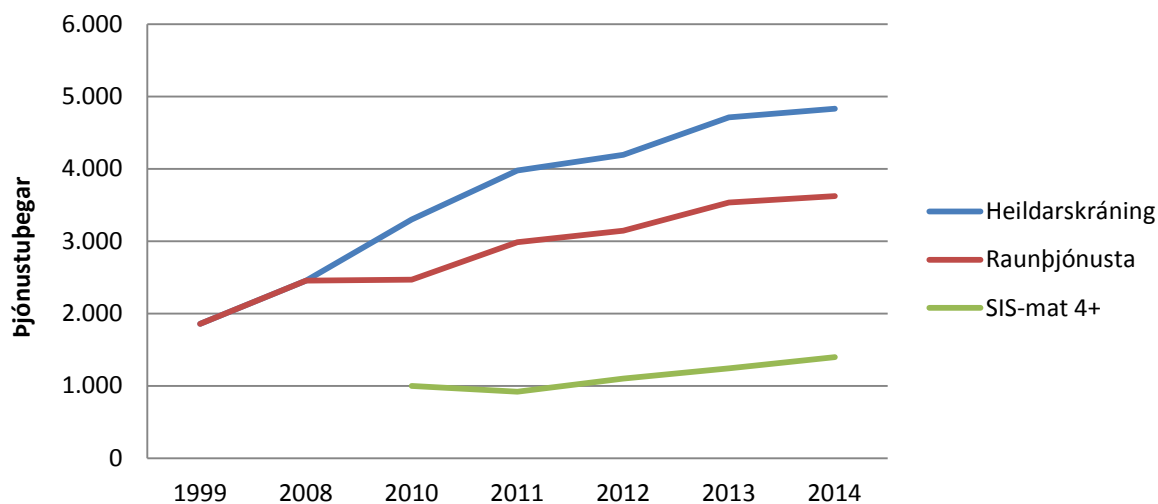
Hægt er að nálgast þróun í fjölda þjónustuþega með því að bera saman fjölda þeirra einstaklinga sem hafa verið metnir í 4. flokki og ofar í svonefndu SIS-mati og fá þar með í samræmi við reglugerð metin framlög úr jöfnunarkerfinu. Í fylgiskjali 6 með heildarsamningi ríkis og sveitarfélaga frá nóvember 2010 – *Jöfnun vegna þjónustu sveitarfélaga við fatlaða*, eru útlistaðar forsendur fyrir nýju jöfnunarkerfi. Þar kemur m.a. fram að samkvæmt fyrirbyggjandi kostnaðarmati sem var unnið út frá rekstrartölum árána 2008 og 2009, runnu um 80% af kostnaði málaflokksins til þjónustu við þá 1.000 einstaklinga sem höfðu mestar þjónustuþarfir. „Þessi staðreynd hlýtur að vera lykilþáttur í mótun þjónustukerfisins“, segir í fylgiskjalinu. Í útfærslu jöfnunarkerfisins var síðan gengið út frá því að jöfnunin byggði á þjónustuþörfum þessara 1.000 einstaklinga sem höfðu mestar þjónustuþarfir.

2009	2010	2011	2012	2013	2014
1.000	1.000	919	1.100	1.244	1.395
Kostnm.	Kostnm.	Raun.	Áætl.	Raun.	Raun.

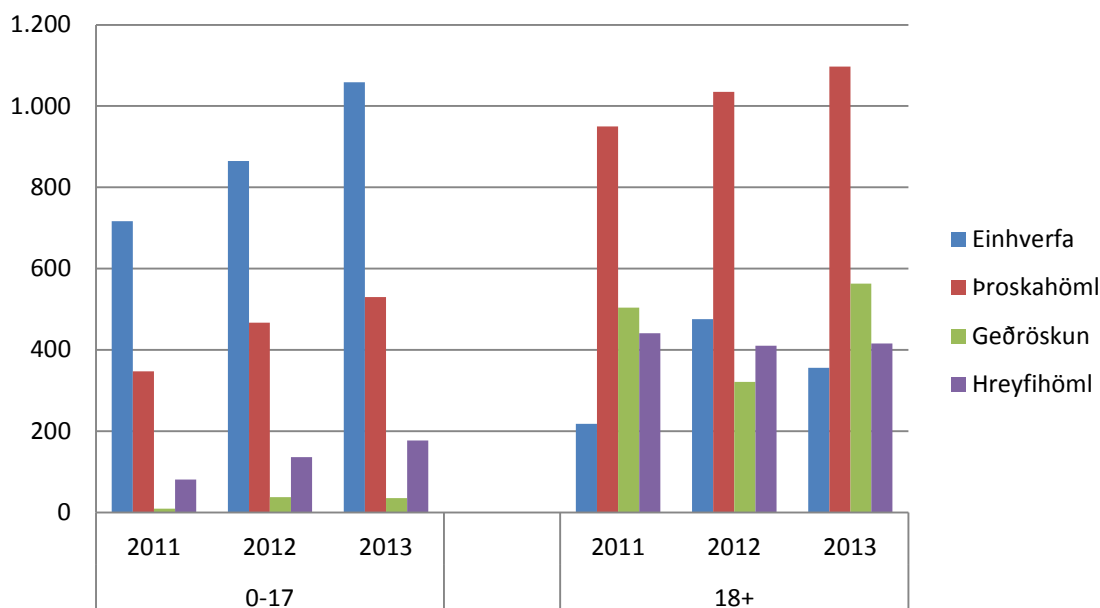
Tafla 18. Fjöldi þjónustuþega frá 2011 með SIS-mat 4+.

Samkvæmt upplýsingum frá Jöfnunarsjóði voru árið 2011 samtals 919 einstaklingar með jöfnunargreiðslur miðað við SIS-mat í 4. flokki eða ofar og árið 2014 voru samtals 1.395 í þessum hópi sem fékk útreiknuð jöfnunarförlög, þar af voru 1.127 full förlög og 269 skert förlög. Miðað við forsendur kostnaðarmats árið 2010 og þróun til ársloka 2013 er hér um 24,4% aukningu að ræða.

Þessar tölur gefa nokkuð skýra vísbendingu um að heildarfjöldi þeirra þjónustuþega, sem hafa mestar þjónustuþarfir og voru viðmið fyrir 80% hlutfalli í jöfnunarkerfið á móti 20% förlagi beint til þjónustusvæðanna, hefur vaxið þónokkuð á síðustu árum. Hlutfallslega er þessi fjölgun ekki svo ólík niðurstöðunni í þeirri nálgun sem vísað var til hér á undan varðandi heildarfjölda skráðra þjónustuþega með raunþjónustu eins og sjá má á línuritinu hér að neðan.



Mynd 13. Heildarskráning þjónustuþega, raunþjónusta og SIS mat 4+, 1999-2014



Mynd 14. Tegundir fötlunar – aldurskipt 0-17 og 18+.

14.5 Breyttar aðferðir við greiningar

Verkefnisstjórn um endurmat hefur á fundum sínum farið ítarlega yfir þróun í fjölda þjónustuþega á undanförunum árum líkt og framangreindar upplýsingar bera með sér. Sérstaklega hefur verið horft til þeirrar miklu fjölgunar sem varð í hópi barna og unglunga á tíunda áratugnum, en langstærsti hluti þeirrar miklu viðbótar eru börn sem greinst hafa með einhverfu og þroskahömlun. Nánar má sjá hvernig mismunandi tegund fötlunar er breytileg eftir aldri þjónustuþega fyrir árin 2011–2013 á súluritinu hér að ofan.

Sérfræðingar hjá Greiningar- og ráðgjafarstöð ríkisins upplýstu á fundi með verkefnisstjórn í maí 2014 að ástæða stóraukins fjölda í einhverfugreiningum eftir árið 1995 væri fyrst og fremst breyttar aðferðir við greiningu og skilgreiningar en áður var, einkum varðandi vægari raskanir. Einmitt í þeim hópi væri fjölgunin mest.

Jafnframt kom fram að stór hluti þessara einstaklinga þyrfti ekki á sértækri þjónustu að halda á fullorðinsárum. Einstaklingar sem væru greindir með væga þroskahömlun væru um 2–3% af heild, en af þeim vær líðlega 1% líklegt til að skila sér inn í þjónustu, þar á meðal búsetuþjónustu. Langflestir sem greindir væru með þroskahömlun féllu undir væga hömlun og þyrftu ekki mikla þjónustu. Óvissan væri mest varðandi hóp geðfatlaðra sem þyrfti að skilgreina nánar, sérstaklega þegar kæmi fram á fullorðinsár. Hluti af þessum hópi væri með þroskahömlun og aðrir með einhverfu eða aðrar raskanir.

14.6 Áhrif nærþjónustu og aukinnar umræðu

Ljóst er af framansögðu, að umtalsverð fjölgun hefur orðið í hópi þjónustuþega fatlaðs fólks á undanförunum einum til tveimur áratugum. Skýringarnar virðast að stórum hluta mega rekja til breyttra aðferða við greiningar og mat á þroskahömlun og öðrum röskunum. Áhrifa af þeim breyttu vinnubrögðum var greinilega farið að gæta í starfsemi og þjónustu svæðisskrifstofanna fljótlega upp úr aldamótum og komu m.a. fram í stórfjölgun skráðra þjónustuþega undir lok síðastliðins áratugar.

Flutningur málaflokksins til nokkurra svonefndra reynslusveitarfélaga um og upp úr aldamótunum 2000 hefur væntanlega einnig haft sitt að segja um fjölgun þjónustuþega vegna nærþjónustuáhrifa og greiðari aðgengis að þjónustu. Þessi áhrif lýsa sér m.a. í því að hærra hlutfall þeirra einstaklinga

sem fengið hafa greiningu lætur reyna á hvaða þjónusta geti staðið þeim til boða. Þróun í þá átt var þegar farin að koma fram með skýrum hætti árið 2008, eins og áður kom fram.

Ekki er heldur hægt að horfa fram hjá áhrifum stórauðinnar umræðu um stöðu og réttindi fatlaðs fólks á undanförunum árum og jafnframt aukinnar umfjöllunar um málaflokkinn í heild sinni í aðdraganda yfirfærslunnar til sveitarfélaganna í upphafi árs 2011. Þessi umræða hefur aukið á þrýsting um aukna þjónustu og leitt til þess að ýmsir sem áður nutu ekki þjónustu, jafnt fullorðnir sem börn eru nú komnir í hóp þjónustuþega. Tilkoma sérstakrar framkvæmdaáætlunar í málaflokknum auk nýrra reglugerða um aðgengi og kröfur til húsnæðis hafa einnig skapað auknar væntingar meðal notenda, miðað við ástandið eins og það var fyrir yfirfærslu.

Áhrif þessarar miklu fjölgunar þjónustuþega á undanförunum árum má merkja með skýrum hætti í aukinni þjónustu, einkum varðandi almenna og frekari liðveislu eins og gerð verður nánar grein fyrir hér á eftir varðandi umfjöllun um einstaka þjónustuþætti. Þá er ljóst að kostnaðarleg áhrif þessarar breytingar eru ekki endilega í beinu hlutfalli við fjölgun þjónustuþega, þar sem stór hluti þeirra sem bæst hafa í hóp þjónustuþega eru einstaklingar með tiltölulega lágt þjónustumat og mælast því ekki með mikla útgjaldaþörf.

15 Þróun í einstökum þjónustubáttum

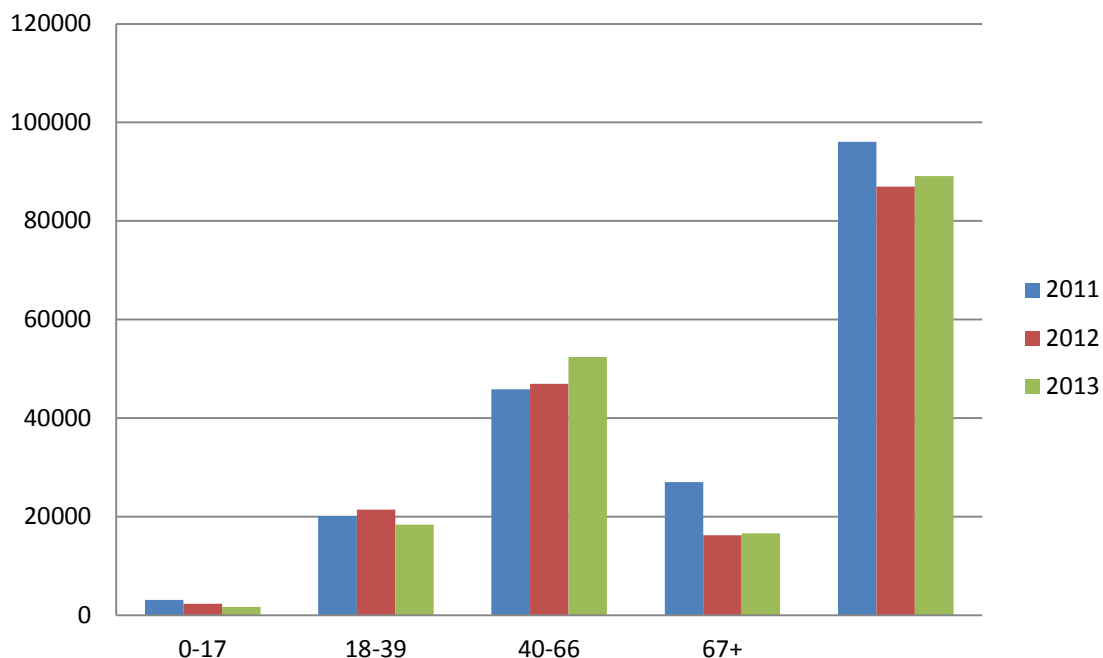
Þegar horft er til umfangs og þróunar í einstökum þjónustubáttum við fatlað fólk, er ljóst að þónokkrar breytingar hafa átt sér stað á því þriggja ára tímabili sem er til sérstakrar skoðunar við endurmatið, þ.e. frá upphafi yfirfærslu í ársbyrjun 2011 til ársloka 2013, en sundurliðun fyrir árið 2014 lá ekki fyrir við lokafrágang þessarar skýrslu. Samræmt yfirlit og sundurgreining í skýrslum Hagstofunnar um þjónustu við fatlað fólk, sem byggja á upplýsingum frá þjónustusvæðunum, gefa nokkuð skýran samanburð sem hægt er að meta með hliðsjón af þeirri fjölgun sem orðið hefur í hópi þjónustubega á tímabilinu, sbr. umfjöllunina hér á undan. Vandkvæði eru hins vegar á því að bera þróunina á þessu tímabili saman við einstök ár frá því fyrir yfirfærslu því ekki liggja fyrir samanburðarhæfar tölur um einstaka þjónustubætti frá fyrri árum.

Hér á eftir verður gerð grein fyrir þróuninni annars vegar í almennum þjónustubáttum; heimaþjónustu og félagslegri liðveislu, og hins vegar í sértækri þjónustu, þ.e. frekari liðveislu, skammtímavistun, stuðningsfjölskyldum og ferðaþjónustu. Ekki liggja fyrir marktækar heildartölur varðandi fjölda fatlaðra í iðju og hæfingu.

Setja verður þann fyrirvara varðandi samanburð milli þessara þriggja ára að skráning upplýsinga fyrir árið 2011 var ómarkvissari hjá þjónustusvæðunum en fyrir árin 2012 og 2013 og það vantar sundurliðaða skráningu fyrir 474 einstaklinga af þeim 4.230 sem fengu þjónustu það árið. Það samsvarar liðlega 11% af heildarfjölda þjónustunotenda og er rétt að hafa það í huga við túlkun á tölum frá 2011.

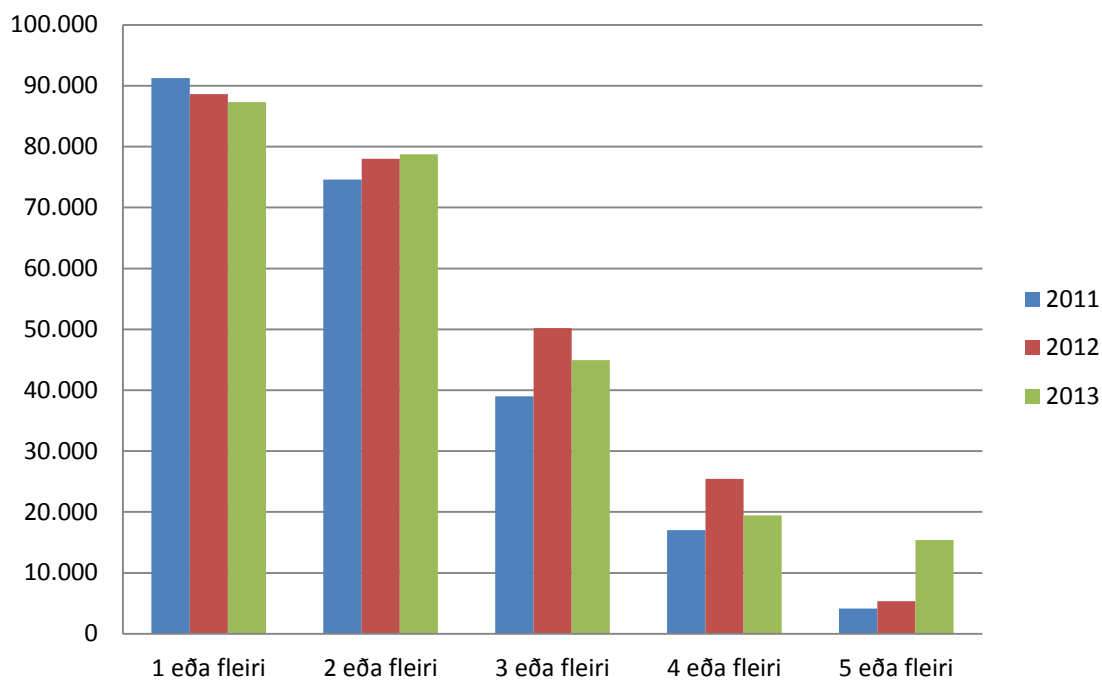
15.1 Heimaþjónusta

Árið 2011 fékk um fjórðungur heimila fatlaðs fólks heimaþjónustu, en hlutfallið var um 16% árið 2013. Heildarfjöldi vinnustunda í þessari þjónustu var um 9.600 árið 2011 en nær 9.000 árið 2013.



Mynd 15. Heildarfjöldi tíma - heimaþjónusta.

Breytingin er fyrst og fremst í hópi þeirra sem eru orðnir 67 ára og eldri, en þar hefur heildartímum fækkað nokkuð frá árinu 2011 eða úr 7.400 stundum í liðlega 4.200. Skýringin er fyrst og fremst breytt skipan í þjónustu með meiri samþættingu þjónustubátta, samhliða aukinni liðveislu.

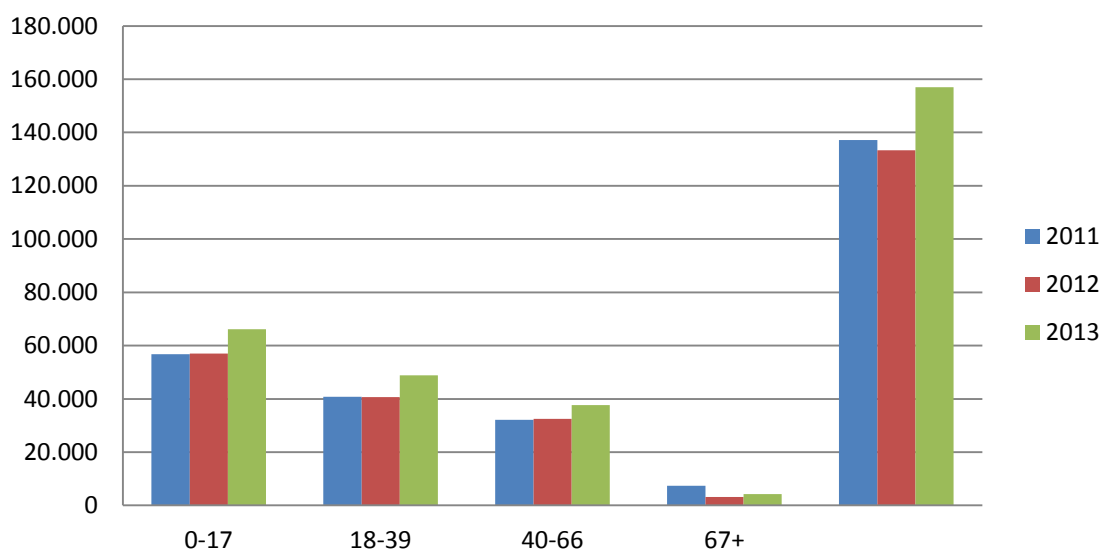


Mynd 16. Fjölbætt þjónusta – heildarstundir.

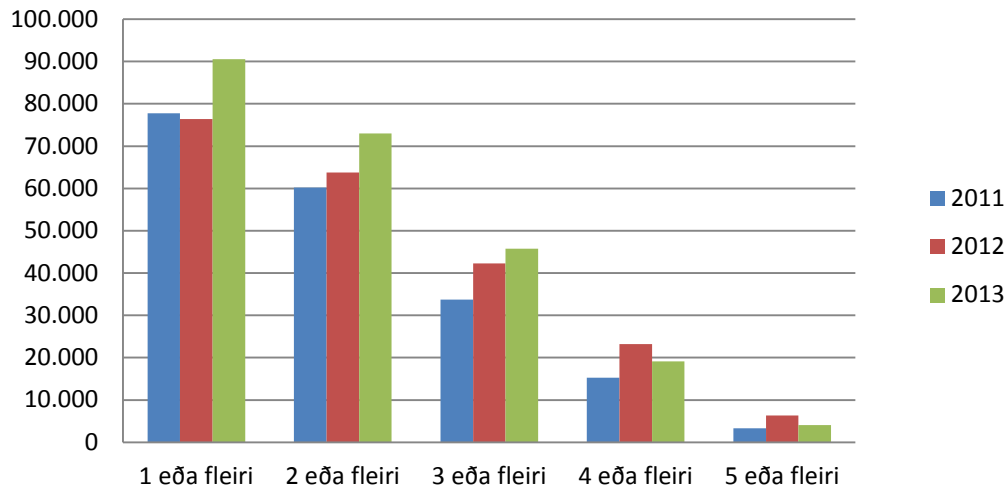
Þróunin varðandi fjölbætta þjónustu sýnir eilíttinn samdrátt heildarstunda hjá þeim sem eru með minnstu þjónustuna en almennt viðbót hjá þeim sem fá fleiri en eina tegund þjónustu.

15.2 Félagsleg liðveisla

Liðlega 1.100 einstaklingar fengu félagslega liðveislu árið 2011 en hún miðar að því að rjúfa félagslega einangrun. Þeim fækkaði lítillega árið 2012 en fjölgaði aftur í 1.342 árið 2013. Er það fjölgun um nærri 300 einstaklinga eða rúm 28% frá árinu á undan. Um 31% barna og fullorðinna að 67 ára aldri með fötlun nutu félagslegrar liðveislu árið 2013. Heildarfjöldi þjónustutíma jókst frá árinu 2011 úr liðlega 137.000 klukkustundum í nær 157.000 eða um tæplega 15%. Mest var aukningin í hópi barna og unglinga.



Mynd 17. Heildarfjöldi tíma – félagsleg liðveisla.

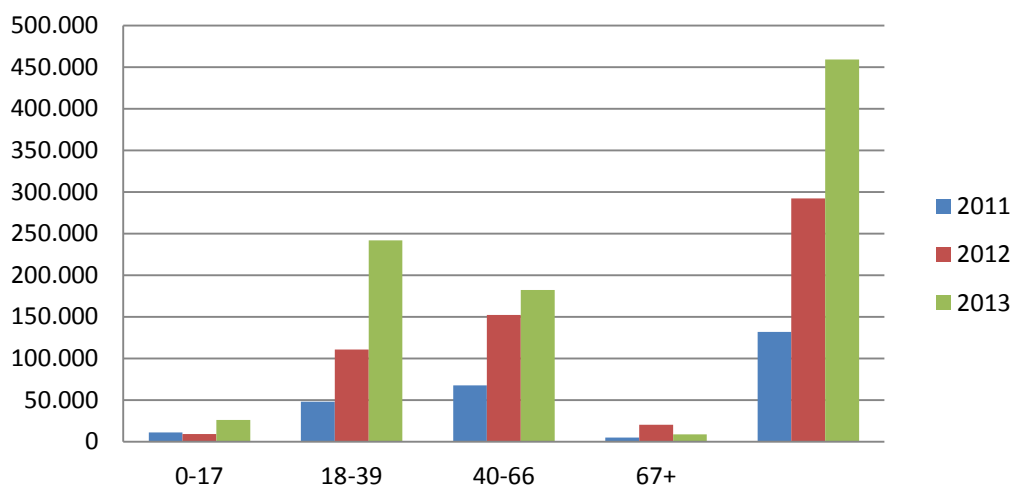


Mynd 18. Fjölbætt þjónusta – heildarstundir.

Eins og sjá má á súluritinu hér að ofan hefur orðið talsverð aukning í heildarþjónustutímum í félagslegri liðveislu árið 2013 í nánast öllum þjónustuhópum, mest þó hjá þeim sem eru með færri þjónustubætti.

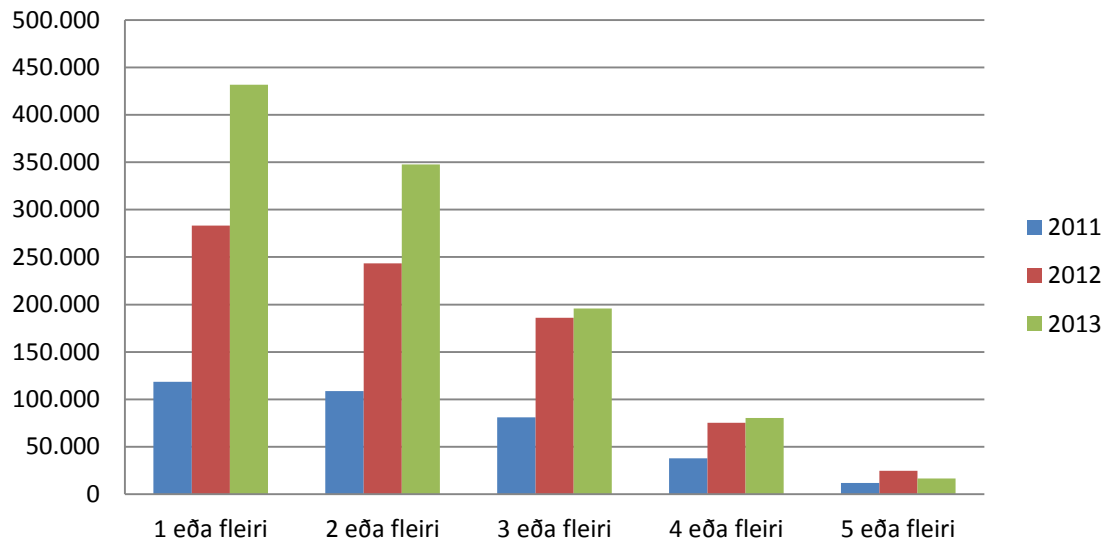
15.3 Frekari liðveisla

Í könnun Sambands íslenskra sveitarfélaga á afstöðu þjónustusvæða til faglegra og fjárhagslegra forsendna sem birt var í febrúar 2014 kom m.a. fram að á meirihluta þjónustusvæða höfðu orðið breytingar á skilum milli almennrar og frekari félagsþjónustu eftir yfirfærslu málaflokksins. Ástæðan var fyrst og fremst aukin samþætting í þjónustu, meiri teymisvinna og samstarf milli félagsþjónustusvæða. Þessar breytingar hefðu m.a. leitt til aukningar í þjónustu við fatlað fólk, einkum í félagslegri liðveislu og frekari liðveislu. Þá kom fram að ólíkar skilgreiningar eru milli þjónustusvæða um skilin milli almennrar og frekari þjónustu, en nokkuð almennt viðmið er að frekari liðveisla taki við af félagslegri heimaþjónustu eftir að 20 klukkustundum á mánuði er náð í heimaþjónustunni.



Mynd 19. Heildarfjöldi tíma – frekari liðveisla.

Í samantekt Hagstofunnar fyrir árin 2011–2013 kemur fram mikil aukning í frekari liðveislu. Þannig fjölgaði heildarþjónustutímum úr liðlega 130.000 í nær 460.000 á þremur árum, eða um nær 250%. Þetta er umtalsverð viðbót og er áberandi mest í aldurshópnum 18–39 ára en þar ríflega fimmfaldaðist heildarfjöldi þjónustutíma eða úr nær 48.000 árið 2011 í liðlega 240.000 árið 2013.

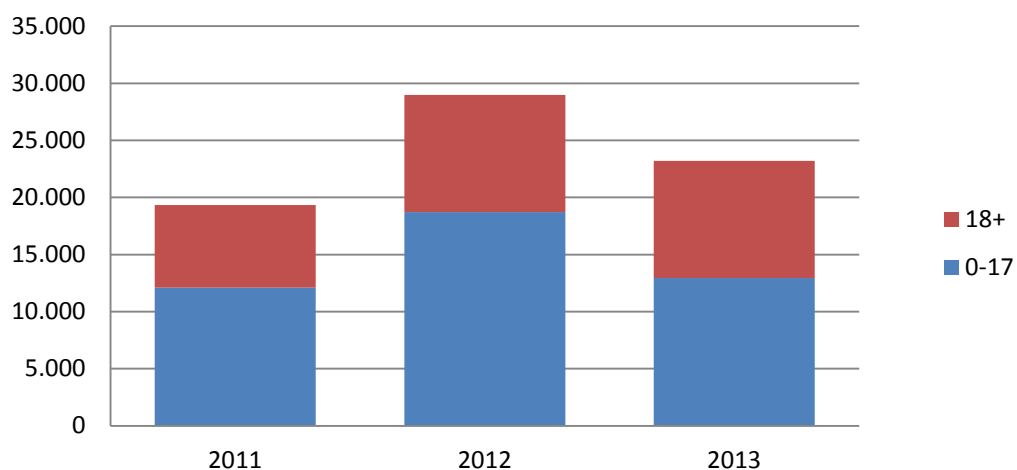


Mynd 20. Fjölpætt þjónusta-heildarstundir - frekari liðveisla.

Ef skoðuð er þróunin eftir því hve víðtækrar þjónustu viðkomandi einstaklingar njóta, kemur í ljós að aukningin er nokkuð almenn yfir línuna, en þó áberandi mest hjá þeim sem eru með færri þjónustupætti en aðeins minni meðal þeirra sem njóta fjölpættastrar þjónustu.

15.4 Skammtímavistun

Fjöldi þeirra einstaklinga sem dvalið hafa í skammtímavistun jókst úr 320 árið 2011 í 389 árið 2013 eða um 21,5%. Alls voru 220 börn og unglingar í skammtímavistun árið 2011 en 259 árið 2013. Á sama tíma fjölgaði fullorðnum úr 102 í 130.



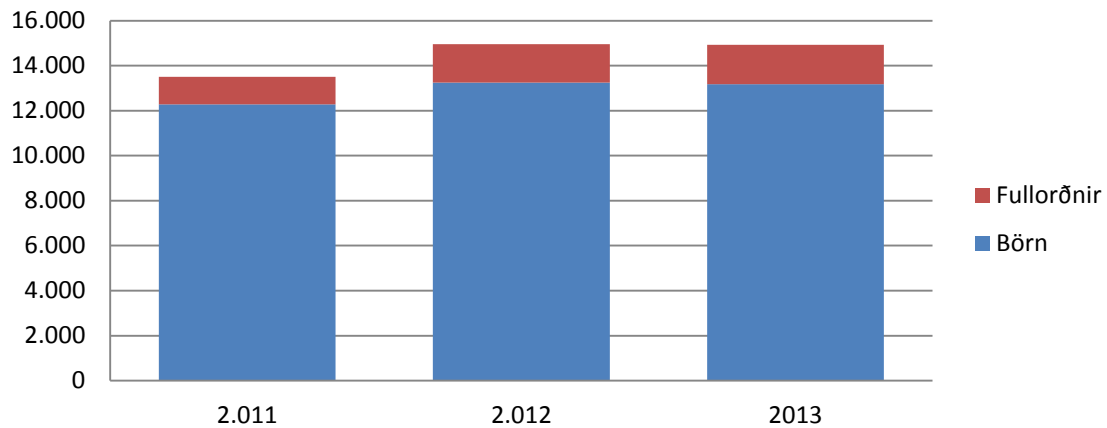
Mynd 21. Dvalarsólarhringar - skammtímavistun.

Þegar horft er til heildarvistunartíma sést að nokkur aukning hefur orðið á tímabilinu, einkum árið 2012, en þá fjölgaði dvalarsólarhringum í hópi barna og unglunga umtalsvert en fækkaði síðan aftur

árið 2013. Heildarfjöldi dvalarsólarhringa hjá fullorðnum jókst einnig árið 2012 og var nánast sá sami árið 2013 eða um 10.300 sólarhringar en nær 13.000 sólarhringar hjá börnum og unglingum.

15.5 Stuðningsfjölskyldur

Árið 2013 dvaldist 591 einstaklingur með fötlun hjá stuðningsfjölskyldum og hafði fjölgað um liðlega 50 frá árinu 2011. Heildarfjöldi dvalartíma er mjög svipaður á þessu árabili eða um 25–26 sólarhringir á einstakling að meðaltali.

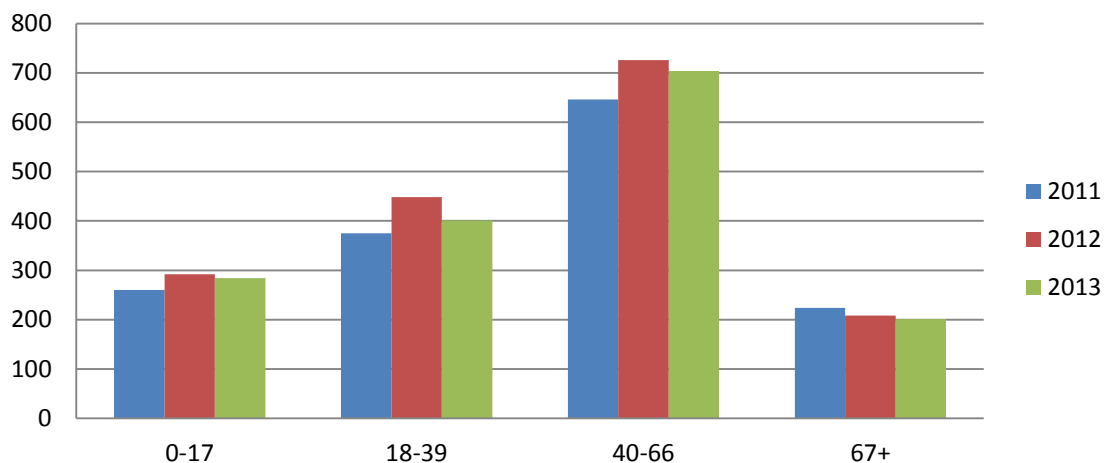


Mynd 22. Dvalarsólarhringar - stuðningsfjölskyldur.

Ef tekið er tillit til þeirra upplýsinga sem vantar inn í heildartölur fyrir árið 2011 er ljóst að heildarfjöldi dvalarsólarhringa er mjög áþekkur öll þessi þrjú ár eða í kringum 15.000, þar af liðlega 13.000 hjá börnum og unglingum og tæplega 2.000 hjá fullorðnum einstaklingum.

15.6 Ferðaþjónusta

Árið 2011 nutu alls 1.505 einstaklingar með fötlun ferðaþjónustu. Þeim fjölgaði í 1.674 árið 2012 og voru 1.590 árið 2013.



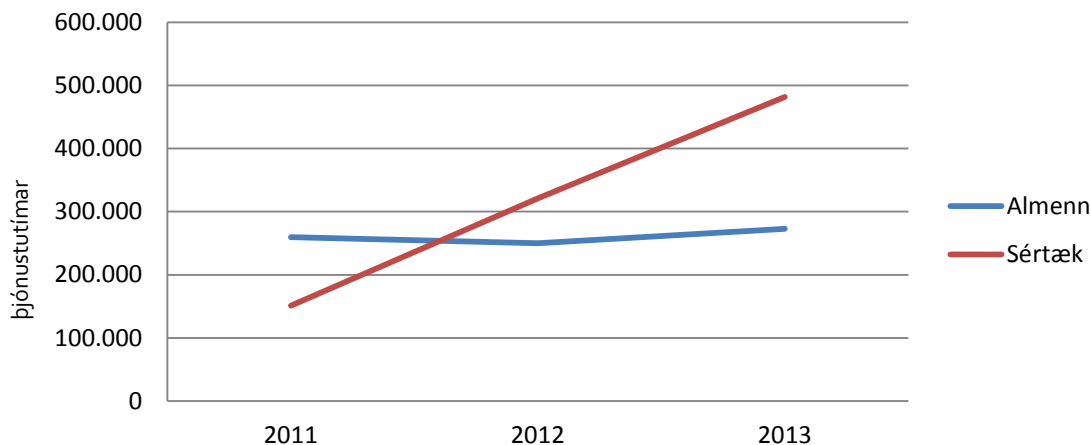
Mynd 23. Fjöldi einstaklinga með ferðaþjónustu - aldurskipting.

Ekki liggur fyrir yfirlit um heildarfjölda ferða á tímabilinu, en nokkur stöðugleiki er í fjölda þjónustuþega eins og sjá má á súluritinu þar sem aldurskipting farþega er sýnd.

15.7 Samantekt þjónustupátta

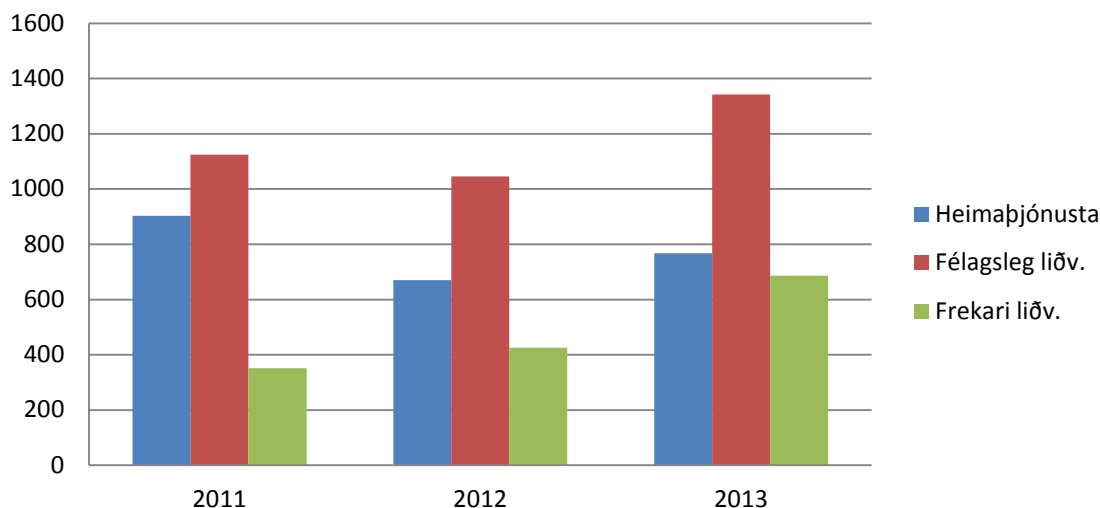
Ef tekinn er saman heildarfjöldi þjónustutíma á árabilinu 2011–2013, annars vegar í félagslegri þjónustu eða almennri þjónustu, þ.e. heimaþjónustu og félagslegri liðveislu, og hins vegar í sértæku þjónustunni, þ.e. frekari liðveislu og skammtímavistun, kemur fram athyglisverð þróun. Samtals er aukningin í sértæku þjónustunni liðlega þreföld í samanlögðum þjónustutímum á landsvísu en almenna þjónustan breytist lítið. Í þessum samanburði er búið að hækka samtölurnar frá 2011 um 11% til að mæta þeim hópi sem vantaði í heildarskráningu fyrir það ár.

Heildartímum í sértækri þjónustu fjölga úr liðlega 150.000 árið 2011 í liðlega 480.000 árið 2013. Á sama tíma fjölga heildartímum í almennri þjónustu ekki nema um tæp 6% eða úr tæplega 260.000.



Mynd 24. Þróun í almennri og sértækri þjónustu 2011–2013.

Þessi þróun sést vel á myndinni hér að neðan. Rétt er að hafa ákveðinn fyrirvara á tölum og skráningum fyrir árið 2011 eins og áður var nefnt en samanburðurinn milli ára 2012 og 2013 ætti að vera marktækari.



Mynd 25. Fjöldi einstaklinga í heimaþjónustu, félagslegri og frekari liðveislu 2011–2013.

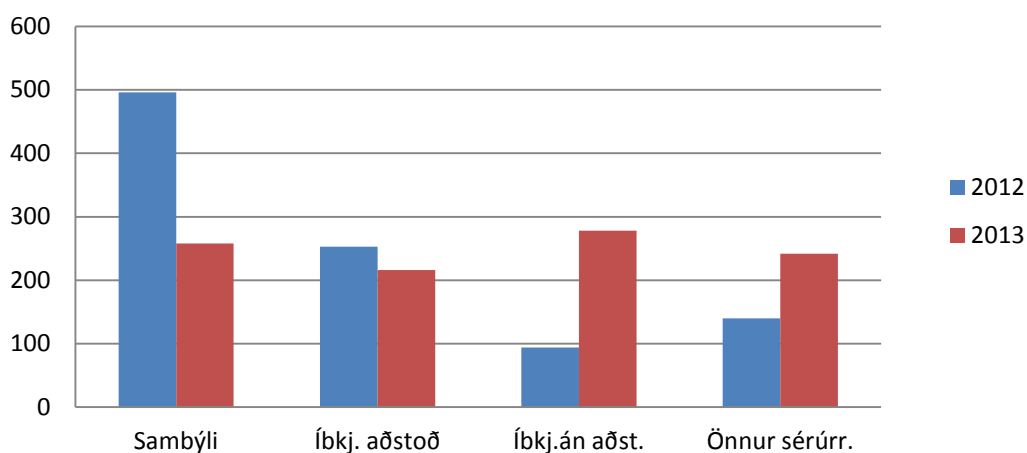
Ef horft er til fjölda þeirra einstaklinga sem fengu umrædda þjónustu á þessum árum þá kemur m.a. í ljós að einstaklingum sem fengu heimaþjónustu hefur fækkað töluvert frá árinu 2011 eða úr 907 í 767 árið 2013. Á sama tíma hefur þeim sem fá félagslega liðveislu hins vegar fjölgað úr 1.124 í 1.342. Á sama tíma hefur einstaklingum sem fá frekari liðveislu stórfjölgað eða úr 351 í 686 sem er nær tvöföldun og einnig hefur einstaklingum í skammtímavistun fjölgað úr 322 árið 2011 í 389 árið 2013.

Enn og aftur er rétt að hafa í huga að skráning þjónustunnar var ekki með fyllsta hætti árið 2011, en engu að síður er hér um skýrar breytingar að ræða, sé eingöngu horft til áraanna 2012 og 2013 eins og sést vel á myndinni hér að ofan.

Um ástæður þessara miklu breytinga er erfitt að fullyrða. Hugsanlega er til staðar eitthvert flæði í skráningu milli almennrar og sértækrar þjónustu og eins má leiða líkur að því að til staðar hafi verið ákveðin uppsöfnuð þörf fyrir aukna þjónustu og liðveislu, bæði hjá nýjum þjónustugegum og eins þeim sem voru fyrir með minni þjónustu. Varðandi aðrar líklegar skýringar er ástæða til að horfa til þeirra áhrifa sem breytingar í búsetumálum fatlaðs fólks á allra síðustu árum hafa haft í för með sér varðandi breytingar á þjónustu og þjónustubörf einstaklinga.

15.8 Búsetubreytingar og áhrif á sértæka þjónustu

Með nýrri [reglugerð um þjónustu við fatlað fólk á heimili sínu](#), nr. 1054/2010, sem tók gildi þann 1. janúar 2011 og [framkvæmdaáætlun](#) í málefnum fatlaðra fram til ársins 2014, var sett skýr stefna um fyrirkomulag í framtíðaruppbyggingu húsnæðis fyrir fatlað fólk og um leið krafa um úreldingu á svokölluðum herbergjasambýlum. Þessi stefnumörkun hefur haft umtalsverð áhrif á þróun í búsetumálum fatlaðs fólks á allra síðustu árum eins og fram kemur bæði í samantekt Hagstofu Íslands um þjónustu við fatlað fólk og í könnun Félagsvísindastofnunar Háskóla Íslands frá 2014 um hagi og stöðu fatlaðs fólks eftir yfirfærslu.



Mynd 26. Sundurliðun á sértækri búsetu 2012–2013.

Árið 2012 voru samkvæmt tölum Hagstofunnar samtals 496 einstaklingar skráðir á sambýlum en sú tala er komin í 258 árið 2013. Þessar tölur stemma vel við niðurstöðu úr þjónustukönnun Sambands íslenskra sveitarfélaga sem gerð var haustið 2013, en í henni var áætlað að íbúar í herbergjasambýlum væru á þeim tíma um 250–300 talsins. Fækkun íbúa í herbergjasambýlum er því nær 50%.

Samhliða þessari fækkun hefur íbúum í íbúðakjörnum fjölgað úr 347 í 494 eða um 42% og íbúum í öðrum sértækum búsetuurræðum fjölgað úr 140 í 242 eða um liðlega 70%. Þessar tölur eru vísbending um þá þróun sem hefur átt sér stað síðustu ár varðandi fækkun á herbergjasambýlum og aukningu í íbúðakjörnum og öðrum sérúrræðum þar sem íbúar fá notið sértækrar þjónustu og þá einkum frekari liðveislu.

Áhrif þessara breytinga eru merkjanleg í stórauðinni sértækri þjónustu á allra síðustu árum, fyrst og fremst í sértækri liðveislu, en hún hefur liðlega þrefaldast í samanlögðum þjónustutímum á

landsvísu, eins og sést á línuritinu hér að ofan. Í þessum samanburði er búið að hækka samtölurnar frá 2011 um 11% til að jafna þann hóp sem vantaði í heildarskráningu fyrir það ár. Heildarþjónustutímum fjölga úr nær 150.000 í liðlega 475.000, eða um heil 355%, en nánast óbreyttur heildartímafjöldi er í heimaþjónustu og félagslegri liðveislu á sama tíma.

Öll liðveisla sem er veitt á sambýlum er skráð sem búsetuþjónusta. Með tilfærslu yfir í sjálfstæða búsetu er þörf fyrir sérstaka og frekari liðveislu á hverju heimili fyrir sig. Sú þjónusta er nú skráð sérstaklega og það skýrir að öllum líkindum þessa miklu viðbót. Ljóst er að þessi breyting á búsetuformi og frekari samþætting í þjónustu mun kalla á enn frekari viðbót í frekari liðveislu á komandi árum.

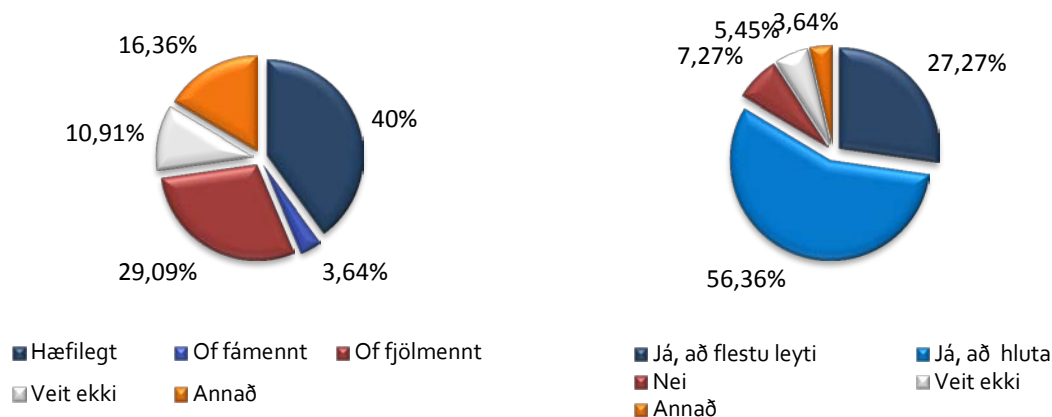
16 Lykilniðurstöður stjórnsýslulegra þátta

Í samkomulagi ríkis og sveitarfélaga frá því í nóvember 2010 um yfirfærslu á málefnum fatlaðs fólks voru skilgreind fjögur stjórnsýsluleg markmið sem samningsaðilar vildu ná fram með yfirfærslunni. Þessi markmið voru eftirfarandi:

- Tryggja að eitt stjórnsýslustig beri ábyrgð á stærstum hluta almennrar félagsþjónustu, bæta samhæfingu og draga úr skörun ábyrgðarsviða stjórnsýslustiga.
- Tryggja góða nýtingu fjármuna.
- Styrkja sveitarstjórnarstigið.
- Einfalda verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga.

Í [stjórnsýslukönnuninni](#) sem KPMG vann fyrir verkefnisstjórnina og fjallað var um í 9. kafla var leitast við að fá svör við því hvort og þá að hvaða leyti umrædd markmið hafi náðst. Hér á eftir verður fjallað nánar um helstu niðurstöður könnunarinnar sem snúa að umræddum markmiðum.

16.1 Eitt stjórnsýslustig beri ábyrgð á almennri félagsþjónustu



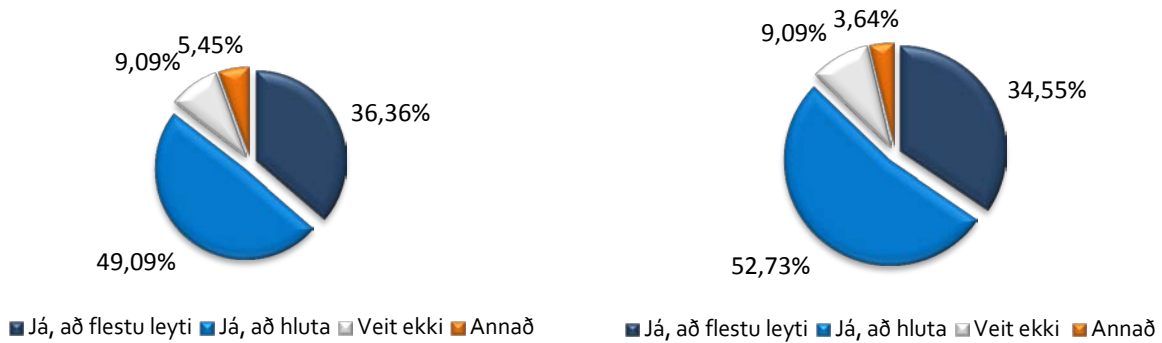
Mynd 27. Svör við spurningum um 8.000 íbúa lágmark.

Mynd 28. Svör við spurningum um eitt stjórnsýslustig.

Meðal atriða sem lutu að þessum þætti markmiðssetningar var ákvæðið um 8.000 íbúa lágmarksfjölda á hverju þjónustusvæði. Í könnun KPMG kom í ljós, eins og sést hér að ofan, að 40% svarenda töldu þetta viðmið hæfilegt og nær 4% að það væri of lágt. Um 30% töldu hins vegar að viðmiðið væri of hátt. Þá voru 11% ekki viss um svarið og stór hópur eða liðlega 16% vísaði til annarra atriða í svari sínu, m.a. ólíkra landræðilegra aðstæðna. Meginniðurstaða er sú að nær helmingur svarenda telur þetta vera eðlileg viðmið og nær þriðjungur vill hafa þjónustusvæðin minni. Ólíkar aðstæður eru greinilega til staðar og þeim hefur verið mætt með undanþágum frá 8.000 íbúa viðmiðinu. Þannig eru nú fjögur af 15 þjónustusvæðum sem uppfylla ekki ákvæði um lágmarksíbúafjölda.

Einnig var spurt hvort tilfærslan hefði tryggt að eitt stjórnsýslustig bæri ábyrgð á stærstum hluta félagsþjónustunnar. Svörin voru afdráttarlaus en 74% sögðu já, að flestu leyti eða að hluta. Aðeins 7,3% sögðu nei og tæp 10% voru ekki viss. Samkvæmt þessu má ætla að markmiðið um að eitt stjórnsýslustig beri ábyrgð á stærstum hluta almennrar félagsþjónustu hafi náð fram að ganga.

16.2 Bætt samhæfing í þjónustu

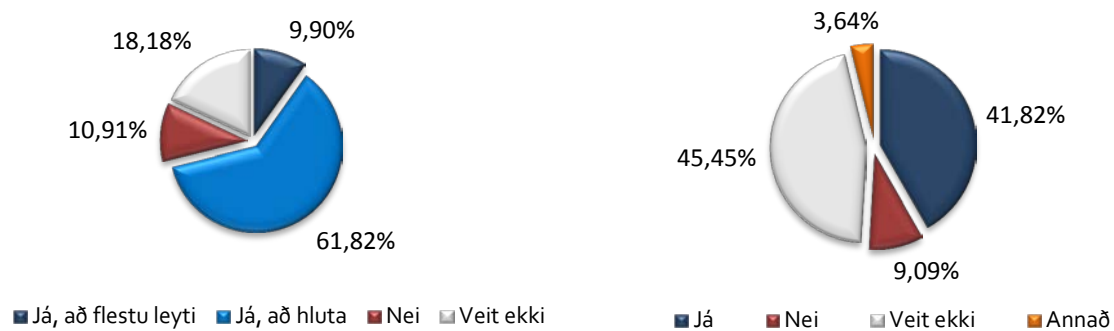


Mynd 29. Svör við spurningum um samhæfingu í nærþjónustu.

Mynd 30. Svör við spurningum um samþættingu í nærþjónustu.

Varðandi samhæfingu og samþættingu í nærþjónustu sveitarfélaga samhliða yfirfærslu málaflokks fatlaðs fólks eru niðurstöður könnunarinnar mjög skýrar. Yfirgnæfandi meirihluti eða nær níu af hverjum tíu telja að yfirfærslan hafi að hluta eða flestu leyti stuðlað að samhæfingu og samþættingu í nærþjónustu við íbúa sveitarfélaganna. Athygli vekur að enginn telur að sú hafi ekki orðið raunin.

16.3 Dregið úr skörun



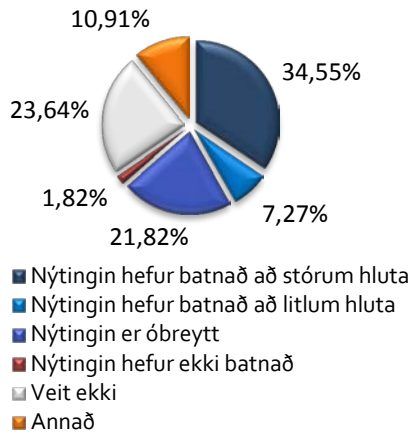
Mynd 31. Svör við spurningum um skörun ábyrgðarsviða.

Mynd 32. Svör við spurningum um óljósa ábyrgð stjórnsýslustiga.

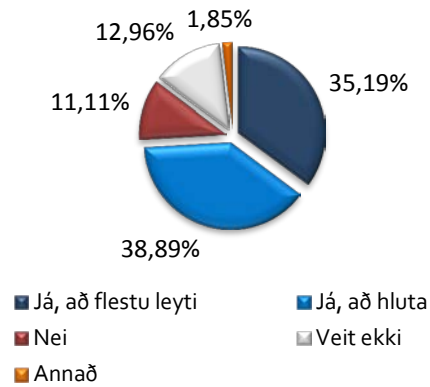
Nær tveir þriðju svarenda eru þeirrar skoðunar að dregið hafi úr skörun ábyrgðarsviða milli ríkis og sveitarfélaga eftir yfirfærsluna. Þetta er skýr niðurstaða. Aftur á móti kemur einnig fram að yfir 40% svarenda telja að enn séu óljós ábyrgðarsvið milli ríkis og sveitarfélaga sem tengjast þjónustu við fatlað fólk og nefna í því sambandi atvinnumál fatlaðra og málefni geðfatlaðra. Innan við tíundi hver svarenda telur að ábyrðin sé hvergi óljós og nær helmingur svarenda er ekki viss um stöðu þessara mála. Ljóst má vera af þessum svörum að nokkuð hefur dregið úr skörun ábyrgðarsviða, en hún sé ennþá fyrir hendi í ákveðinni þjónustu í málaflokknum.

16.4

Góð nýting fjármuna



Mynd 33. Svör við spurningum um nýtingu fjármuna.

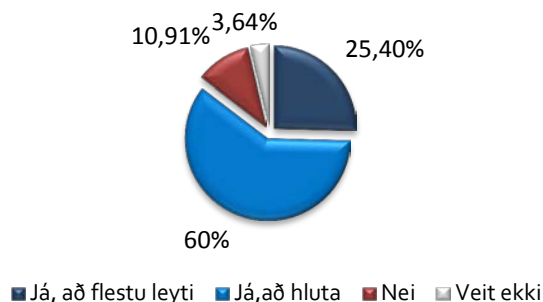


Mynd 34. Svör við spurningum um þrýsting vegna nærþjónustu.

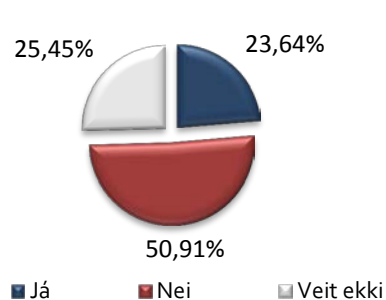
Liðlega þriðjungur svarenda í KPMG-könnuninni taldi að nýting fjármuna til þjónustu við fatlað fólk hefði batnað að stórum hluta eftir yfirfærsluna og rúm 7% að hún hefði batnað að litlum hluta. Nær 22% töldu að nýting fjármuna væri óbreytt, en aðeins tæp 2% að hún hefði versnað. Þetta er nokkuð skýr niðurstaða, en engu að síður vekur athygli að nær fjórðungur svarenda telur sig ekki geta svarað með vissu um þetta efni. Um 11% svarenda bentu á að á sama tíma og nýting fjármuna hefði batnað væru þjónustukröfur að aukast og málaflokkurinn væri enn vanfjármagnaður.

Þegar spurt var hvort tilfærsla málaflokksins hefði aukið á þrýsting af hálfu íbúa/notenda um að veitt sé meiri nærþjónusta, (hærra þjónustustig) voru svörin afdráttarlausari. Nær þrír af hverjum fjórum svarendum voru þeirrar skoðunar að sú væri raunin að flestu leyti eða að hluta. Aðeins liðlega 11% töldu að tilfærslan hefði ekki aukið þrýsting af hálfu íbúa/notenda og um 13% voru ekki viss. Af þessum niðurstöðum má draga þá ályktun að aukinn þrýstingur sé vegna nærþjónustu en þjónustusvæðum hafi almennt tekist að nýta fjárveitingar vel þrátt fyrir auknar kröfur um þjónustu.

16.5 Styrkara sveitarstjórnarstig



Mynd 35. Svör við spurningum um styrkingu sveitarstjórnarstig.

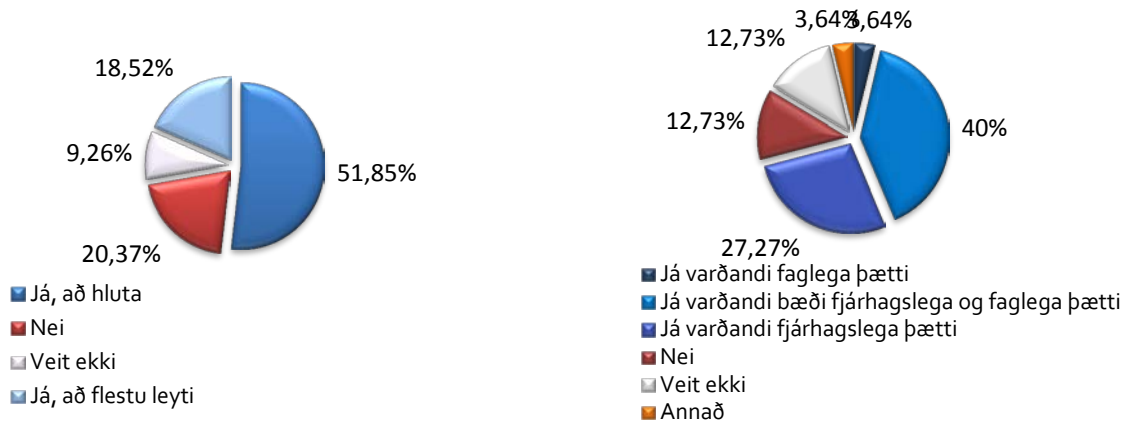


Mynd 36. Svör við spurningum um hvata til sameiningar.

Stór meirihluti svarenda eða liðlega 85% telur að sveitarstjórnarstigið hafi styrkst að flestu leyti eða að hluta við yfirfærsluna. Einungis 11% eru öndverðrar skoðunar. Þetta er afdráttarlaus niðurstaða. Varðandi þá spurningu hvort yfirfærslan sé hvati til frekari sameiningar sveitarfélaga eru svörin

einnig nokkuð skýr. Tæpur fjórðungur svarenda telur svo vera, en tvöfalt fleiri eða liðlega helmingur svarenda telur svo ekki vera. Aðrir, eða liðlega fjórðungur er ekki viss. Draga má þá ályktun að aukin verkefni styrkja stöðu sveitarfélaganna. Að sama skapi er það ekki sjálfgefið að ný verkefni þýði sjálfkrafa aukinn vilja til formlegrar sameiningar, heldur frekar til aukins samstarfs og samvinnu.

16.6 Einfeldari verkaskipting



Mynd 37. Svör við spurningum um hvort yfirfærsla hafi einfaldað verkaskiptingu.

Mynd 38. Svör við spurningum um hvort hnökrar séu á samskiptum.

Síðasta markmiðið sem skilgreint var í samkomulaginu laut að einföldun í verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga. Ljóst er af svörum í könnuninni að nær 70% stjórnenda sveitarfélaganna telja að það hafi tekist að hluta eða flestu leyti. Fimmtungur er öndverðrar skoðunar og tæp 10% ekki viss. Þetta eru nokkuð skýrar niðurstöður og sama má segja varðandi þá spurningu hvort hnökrar væru á samskiptum ríkis og sveitarfélaga vegna tilfærslunnar.

Líkt og varðandi spurninguna um einfaldari verkaskiptingu þá telja um 70% stjórnenda að hnökrar séu á samskiptunum. Um 40% telja það vera vegna bæði fjárhagslegra og faglegra þátta, liðlega 27% vegna fjárhagslegra þátta og tæp 4% vegna faglegra þátta. Einungis tæp 13% telja enga hnökra vera til staðar í samskiptum ríkis og sveitarfélaga vegna yfirfærslunnar.

16.7 Öll helstu markmið hafa náðst

Samandregið má draga þá ályktun af framangreindum svörum að tekist hafi að ná fram öllum þeim lykilmarkmiðum sem horft var til í samkomulaginu um yfirfærslu málaflokksins. Eftirfarandi niðurstöður koma fram í skýrslu Sambands íslenskra sveitarfélaga frá því í ársbyrjun 2014 um flutning málefna fatlaðs fólks frá ríki til sveitarfélaga varðandi samþættingu í nærþjónustu og einföldun í stjórnsýslu:

- Eitt stjórnsýslustig ber nú ábyrgð á stærstum hluta félagsþjónustu í landinu.
- Tekist hefur að samhæfa og samþætta fjölmarga þætti í félagsþjónustu sveitarfélaga.
- Dregið hefur úr skörun ábyrgðarsviða milli ríkis og sveitarfélaga.
- Nýting fjármuna í málafloknum hefur batnað á sama tíma og kröfur eru að aukast.
- Sveitarstjórnarstigið hefur styrkst við að taka yfir þennan nýja málaflokk.
- Verkaskipting ríkis og sveitarfélaga hefur einfaldast, en ennþá eru ýmis grá svæði til staðar.

17 Lykilniðurstöður fjárhagslegra þátta

Samkvæmt 11. gr. í samkomulagi ríkis og sveitarfélaga frá nóvember 2010 um yfirfærslu á málaflokki fatlaðs fólks áttí á árinu 2014 að fara fram sameiginlegt mat ríkis og sveitarfélaga á faglegum og fjárhagslegum árangri tilfærslunnar og áttí undirbúningur matsins að hefjast árið 2013. Þá segir enn fremur í ákvæðinu:

„Ef í ljós kemur veruleg röskun á forsendum tilfærslunnar skulu teknar upp viðræður milli ríkis og sveitarfélaga um nauðsynlega leiðréttingu.“

Miðað var við að mat á fjárhagslegum forsendum yrði framkvæmt með þeim hætti að það mundi nýtast til ákvörðunar um endanlega útsvarsprósentu árið 2014 til að fjármagna málaflokkinn til frambúðar. Í viðauka 4 með samkomulaginu var svo kveðið nánar á um fjárhagsramma tilfærslunnar frá ríki til sveitarfélaga. Þar segir m.a. um markmið samkomulagsins:

„Markmið þessa samkomulags eru að færa ábyrgð á fjármögnun þjónustu við fatlaða frá ríki til sveitarfélaga og tryggja sveitarfélögum sanngjarnan fjárhagsramma sem tekur tillit til umfangs verkefna, brýnnar þarfar fyrir aðhald í opinberum rekstri og sameiginlegra áforma ríkis og sveitarfélaga um að bæta afkomu hins opinbera og skapa þannig forsendur fyrir lækkun skulda.“

Í viðaukanum er enn fremur að finna nánari sundurliðun á fjárhagsramma samkomulagsins sem sjá má í töflu 19. Meginviðmiðin í fjárhagsrammanum voru eftirfarandi:

1. Útsvarshlutfall sveitarfélaga var hækkað um 1,2 prósentustig gegn samsvarandi lækkun á tekjuskattshlutfalli ríkisins. Áætluð hækkan tekna vegna þessarar breytingar var 9.670 m.kr. árið 2011, 10.000 m.kr. árið 2012 og 10.200 m.kr. árið 2013. Sú áætlun tók mið af grunni útsvarsstofns árið 2009 og spá um þróun vergrar landsframleiðslu sem aftur byggðist á þjóðhagsspá Hagstofu Íslands í júní 2010.
2. Til viðbótar við hækkan útsvarshlutfallsins var enn fremur gert ráð fyrir tímabundnum beinum framlögum á fjárlögum vegna yfirfærslunnar.
 - a. Í ljósi veikrar stöðu útsvarsstofnsins á þessum tíma var gert ráð fyrir sérstökum framlögum til að vega á móti þeirri stöðu eða sem nam 780 m.kr. Í tengslum við þetta framlag var gerður sá fyrirvari að framlagið skyldi endurskoðast samhliða endurskoðaðri tekjuáætlun og mundi framlagið hækka eða lækka til samræmis við endurskoðun áætlunarinnar.
 - b. Vegna tilraunaverkefnis um notendastýrða persónulega aðstoð (NPA) var gert ráð fyrir 50 m.kr. árið 2011, 100 m.kr. árið 2012 og 150 m.kr. árið 2013.
 - c. Vegna biðlista eftir þjónustu var gert ráð fyrir 200 m.kr. árið 2012 og 400 m.kr. árið 2013.
 - d. Vegna breytingakostnaðar, tilfærslu, aðlögunar og útfærslu þjónustunnar var gert ráð fyrir 200 m.kr. árið 2011, 395 m.kr. árið 2012 og 215 m.kr. árið 2013 eða samanlagt 810 m.kr. yfir tímabilið.

Fjárhæðir í m.kr.	2011	2012	2013	Samtals 2011 - 2013
1 Hækkun útsvars sveitarfélaga	9.670	10.000	10.200	29.870
þar af beint til sveitarfélaga	2.015	2.080	2.120	6.215
þar af jöfnunarframlag til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga	7.655	7.920	8.080	23.655
2 Bein framlög á fjárlögum	1.030	1.475	1.545	4.050
þar af vegna NPA	50	100	150	300
þar af vegna biðlista	0	200	400	600
þar af vegna breytingakostnaðar	200	395	215	810
þar af vegna veikrar stöðu útsvarsstofnsins	780	780	780	2340
3 Heildartekjur sveitarfélaga	10.700	11.475	11.745	33.920
Áætlaður vöxtur VLF	3,2%	3,4%	2,1%	
Áætlaður útsvarsstofn	806.086	833.493	850.996	
Hækkun á útsvarshlutfalli	1,20%	1,20%	1,20%	
þar af beint til sveitarfélaga	0,25%	0,25%	0,25%	
þar af jöfnunarframlag til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga	0,95%	0,95%	0,95%	

Tafla 19. Fjárhagsrammi tilfærslu þjónustu við fatlaða samkvæmt samkomulaginu frá 2010.

Samkvæmt samkomulaginu var gert ráð fyrir að hækkun útsvarshlutfallsins yrði tvískipt. Annars vegar færu 0,95% til þess að greiða þjónustu við þá einstaklinga sem hafa mestar þjónustuþarfir og færi það framlag í Jöfnunarsjóð sveitarfélaga. Hins vegar færi 0,25% útsvarshlutfall til þess að greiða aðra þjónustu og mundi sá hluti renna beint til einstakra sveitarfélaga. Eins og sjá má í töflu 19 var áætlað að hækkun útsvars sveitarfélaga mundi skila tæplega 30 ma.kr. auknum tekjum til sveitarfélaga fyrir tímabilið 2011–2013. Þá var gert ráð fyrir að bein tímabundin framlög úr ríkissjóði yfir tímabilið, svo sem vegna NPA og breytingakostnaðar, gætu numið allt að 4 ma.kr. Samanlagt var því áætlað að heildartekjur sveitarfélaga til að sinna þjónustu við fatlaða mundu á tímabilinu nema 33,9 ma.kr.

Eins og fyrr segir var gert ráð fyrir að það færi fram sérstakt endurmat á kostnaðar- og tekjuþáttum yfirfærslunnar á reynslutímabili yfirfærslunnar 2011–2013. Strax í upphafi var lögð á það áhersla af hálfu verkefnisstjórnar um endurskoðun á árangri yfirfærslunnar að unnið yrði samræmt greiðsluuppgjör fyrir öll þjónustusvæðin varðandi rekstur málaflokksins, sundurgreint samkvæmt þeim bókhaldslyklum sem lagt var upp með í upphafi verkefnisins. Í júlí 2013 var gerður verksamningur milli endurskoðunarfyrtækisins KPMG og innanríkisráðuneytisins um þjónustu KPMG vegna mats á fjárhagslegum áhrifum yfirfærslunnar. Endurskoðunarfyrtækinu var falið að halda utan um samræmingarvinnuna og var því jafnframt falið að vinna samræmt uppgjör fyrir rekstrarárið 2012. Vegna uppgjöra árána 2011 og 2013 voru svæðin beðin um að skila inn upplýsingum með sama hætti og gert var vegna uppgjörsins árið 2012 og var þeim upplýsingum skilað til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga. Í nokkrum tilfellum fengu sveitarfélög/þjónustusvæði KPMG til að vinna uppgjör árána 2011 og 2013 sem þau skiluðu síðan til sjóðsins.

Í þessum kafla skýrslunnar er gerð grein fyrir þeim útreikningum sem unnir hafa verið í samráði við KPMG og sveitarfélög/þjónustusvæði og ætlað er að sýna hver afkoma sveitarfélaga/þjónustusvæða hafa verið á reynslutímabili yfirfærslunnar árin 2011–2013 auk þróunar á tekjum og gjöldum vegna málaflokksins.

17.1 Afkoma þjónustusvæða/sveitarfélaga 2011-2013

Í þessum hluta er farið yfir afkomu þjónustusvæða/sveitarfélaga á yfirfærslutímabilinu, þ.e. árin 2011–2013. Þess skal þó getið í upphafi að við yfirfærslu á málefnum fatlaðs fólks kom strax upp ágreiningur um túlkun samnings hvað varðaði hvernig tekjur flyttust til sveitarfélaga til að standa straum af útgjöldum – gjarnan kallað „janúar 2011 vandamálið“. Þar blandaðist jafnframt inn

misskilningur vegna mismunandi bókhaldsmeðhöndlunar tekna. Jöfnunarsjóður sveitarfélaga og sveitarfélögin færa framlög Jöfnunarsjóðs á greiðslugrunni en sveitarfélög færa útsvarstekjur á rekstrargrunni, á sama tíma og fulltrúar ríkisins gerðu ráð fyrir að tekjur væru færðar á rekstrargrunni. Endurspegladist þessi munur í rekstraruppgjörum sem unnin voru til að meta fjárhagsafkomu eins og kemur fram í töflum 20 og 21 hér síðar í kaflanum.

Rekstrargrunnur, fjárhæðir í m.kr.				Samtals
	2011	2012	2013	2011 - 2013
1 Hækkun útsvars sveitarfélaga	10.498	11.448	12.047	33.993
Beint framlag til sveitarfélaga	2.187	2.385	2.510	7.082
Jöfnunarframlag til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga	8.311	9.063	9.537	26.911
2 Bein framlög á fjárlögum	623	847	856	2.326
NPA	51	100	166	317
Biðlistar		200	451	651
Breytingakostnaður	201	395	239	835
Veik staða útsvarsstofnsins	371	152	0	523
3 Framlög Fasteignsjóðs	0	518	442	960
4 Heildartekjur sveitarfélaga	11.121	12.813	13.344	37.279
br. milli ára, m.kr.		1.692	531	
br. milli ára, %		15,2%	4,1%	
5 Gjöld vegna málefna fatlaðra	10.464	11.916	13.063	35.442
Búseta	6.005	6.714	7.309	20.028
Dagþjónusta	1.416	1.600	1.616	4.632
Skammtímavistun	937	1.067	1.193	3.196
Sameiginlegir liðir	857	1.089	1.225	3.171
Frekari liðveisla	468	503	664	1.635
Önnur þjónusta	780	943	1.057	2.781
6 Framlög til miðlægra verkefna	411	460	476	1.347
7 Heildargjöld sveitarfélaga	10.874	12.375	13.539	36.789
br. milli ára, m.kr.		1.501	1.164	
br. milli ára, %		13,8%	9,4%	
8 Afkoma sveitarfélaga	247	438	-195	490

Tafla 20. Uppgjör málaflokks fatlaðs fólks á rekstrargrunni 2011–2013.

Í töflunni hér að framan má sjá heildartekjur, heildargjöld og heildarafkomu samkvæmt uppgjöri árána 2011–2013 á rekstrargrunni í milljónum króna. Samkvæmt töflunni hér að framan námu heildartekjur sveitarfélaga á tímabilinu 11,1–13,3 ma.kr. á ári eða samanlagt 37,3 ma.kr. yfir allt tímabilið. Þar af námu tekjur af hækkun útsvarsins um 34 ma.kr. eða 4 ma.kr. meira en gert hafði verið ráð fyrir í upphaflega samkomulaginu. Skýringin á þessum auknu tekjum er sú að útsvarsstofninn reyndist umtalsvert sterkari á tímabilinu en gert var ráð fyrir í forsendum samkomulagsins. Á móti vegur að þau beinu framlög sem ætlað var að mæta veikri stöðu útsvarsstofnsins voru lækkuð og voru rétt 523 m.kr. yfir tímabilið í stað 2,3 ma.kr. Sé einvörðungu horft til útsvarsteknanna og mögulegra mótvægisframlaga þá fengu sveitarfélögin um 2,3 ma.kr. meiri tekjur yfir tímabilið í formi útsvars og annarra framlaga en gert hafði verið ráð fyrir í samkomulaginu eða sem svarar til um 7% af ætluðum heildartekjum samkomulagsins.

Heildargjöld málaflokksins samkvæmt uppgjörinu námu 10,9–13,5 ma.kr. á ári eða samanlagt 36,8 ma.kr. yfir tímabilið. Líkt og sjá má í töflunni hér að framan vega útgjöld vegna búsetuúrræða þyngst eða 6–7,3 ma.kr. eða rétt liðlega 20 ma.kr. yfir tímabilið í heild sinni. Það svarar til um 55% af heildarútgjöldum málaflokksins. Á reynslutímabilinu var veruleg kostnaðaraukning í þessum úrræðum eða um 700 m.kr. á ári eða yfir 10%. Þessi aukning skýrist að miklu leyti af því að

samkvæmt stefnumótun velferðarráðuneytisins og þingsályktun um framkvæmdaáætlun í málefnum fatlaðs fólks 2012–2014 var gert ráð fyrir að notkun herbergjasambýla mundi yfir tíma leggjast af. Sveitarfélögin hafa á reynslutímanum fækkað herbergjasambýlum umtalsvert í samræmi við þessa stefnumótun en því fylgir mikill viðbótarkostnaður. Þannig er áætlað að rekstrarkostnaður við flutning úr sambýli í sérstaka búsetu feli í sér um allt að 25 m.kr. aukningu útgjalda á hvern einstakling. Þá er rétt að geta þess að undir liðnum „*Framlög til miðlægra verkefna*“ eru framlög úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga til Fasteignasjóðs Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga, sumardvalar, breytingakostnaðar og undirbúnings NPA-samninga.

Afkoma þjónustuvæðanna vegna reksturs málaflokksins var jákvæð um 247 m.kr. á árinu 2011 og 438 m.kr. árið 2012 en neikvæð um 195 m.kr. árið 2013. Samanlagt var rekstrarafkoman jákvæð um 490 m.kr. þau 3 ár sem átti að taka til viðmiðunar samkvæmt samkomulagi um yfirfærslu málaflokksins. Það svarar til 1,3% af heildartekjum þjónustuvæðanna á tímabilinu. Samkvæmt þessum niðurstöðum hefur í meginatriðum verið uppfyllt það markmið sem sett var fram í samkomulagi um fjárhagsramma að tryggja sanngjarnan fjárhagsramma vegna verkefnisins.

Við greiningu á afkomu þjónustuvæðanna kom upp ágreiningur um hvort uppgjör væru sett fram á rekstrargrunni eða greiðslugrunni, líkt og hafði einnig verið uppi í byrjun, þegar sveitarfélög töldu sig ekki fá framlög vegna janúarmánaðar 2011. Kom þá í ljós að í uppgjóri Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga á 0,95% hlutdeild í útsvari sem rann til Jöfnunarsjóðs hafði uppgjör ársins 2011 verið framkvæmt á greiðslugrunni. Fyrir liggur að til að leiðrétta þá misvísun verða, við uppgjör Jöfnunarsjóðs á árinu 2015, tekjufærðar útsvarstekjur á rekstrargrunni auk tekna vegna útsvarsgreiðslna í janúar 2015 sem á rekstrargrunni hefði átt að færa með tekjum desembermánaðar 2014. Þannig hefði með réttu átt að gera árið 2011 upp. Sveitarfélög og þjónustuvæði færðu til samræmis við Jöfnunarsjóð, framlög sem komu frá Jöfnunarsjóðnum, en 0,25% hlutdeild sem rann beint til sveitarfélaga var færð í bókum þeirra á rekstrargrunni. Til samanburðar er meðfylgjandi yfirlit sem sýnir afkomu sveitarfélaga á greiðslugrunni.

				Samtals
Greiðslugrunnur, fjárhæðir í m.kr.	2011	2012	2013	2011 - 2013
1 Hækkun útsvars sveitarfélaga	9.554	11.418	11.988	32.960
Beint framlag til sveitarfélaga	1.991	2.379	2.497	6.867
Jöfnunarframlag til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga	7.564	9.039	9.490	26.093
2 Bein framlög á fjárlögum	623	847	856	2.326
NPA	51	100	166	317
Biðlistar		200	451	651
Breytingakostnaður	201	395	239	835
Veik staða útsvarsstofnsins	371	152	0	523
3 Framlög Fasteignasjóðs	0	518	442	960
4 Heildartekjur sveitarfélaga	10.177	12.783	13.285	36.246
br. milli ára, m.kr.		2.606	502	
br. milli ára, %		25,6%	3,9%	
5 Gjöld vegna málefna fatlaðra	10.464	11.916	13.063	35.442
Búseta	6.005	6.714	7.309	20.028
Dagþjónusta	1.416	1.600	1.616	4.632
Skammtíamavistun	937	1.067	1.193	3.196
Sameiginlegir liðir	857	1.089	1.225	3.171
Frekari liðveisla	468	503	664	1.635
Önnur þjónusta	780	943	1.057	2.781
6 Framlög til miðlægra verkefna	411	460	476	1.347
7 Heildargjöld sveitarfélaga	10.874	12.375	13.539	36.789
br. milli ára, m.kr.		1.501	1.164	
br. milli ára, %		13,8%	9,4%	
8 Afkoma sveitarfélaga	-697	408	-254	-543

Tafla 21: Uppgjör málaflokks fatlaðs fólks á greiðslugrunni 2011–2013.

Séu töflur 20 og 21 bornar saman kemur í ljós að ríflega 1 ma.kr. munur er á afkomunni eftir því hvort uppgjorið fer fram á rekstrargrunni eða greiðslugrunni. Með uppgjori á rekstrargrunni er jafnað saman gjöldum og tekjum sama tímabils á meðan að eins og að ofan er getið vantar eins mánaðar útsvarstekjur til Jöfnunarsjóðs í yfirlit yfir afkomu á greiðslugrunni.

17.2 Afkoma þjónustusvæða/sveitarfélaga 2014

Þar sem dráttur var á endurmati verkefnisstjórnarinnar, einkum sökum tafa á gagnaöflun, sem átti að nýta til ákvörðunar á endanlegri útsvarsprósentu þá var samþykkt í verkefnisstjórninni að einnig yrði tekið saman yfirlit yfir rekstrarafkomu sveitarfélaga/þjónustusvæða fyrir árið 2014 sem yrði haft til hliðsjónar við fjárhagslegt uppgjör málaflokksins árin 2011–2013. Í því sambandi er vakin athygli á því að í lok árs 2013 var gerður viðauki við samkomulagið þar sem mat á faglegum og fjárhagslegum árangri tilfærslunnar lá ekki fyrir í tæka tíð til ákvörðunar á endanlegri útsvarsprósentu. Skýrist það einkum af því að gagnaöflun til grundvallar matinu tók lengri tíma en reiknað hafði verið með í upphafi. Í samkomulaginu var fallist á að hækka tímabundið útsvarshlutfall sveitarfélaga um 0,04% á móti samsvarandi lækkun tekjuskattshlutfalls ríkisins. Tekjur vegna þessarar hækkunar runnu óskiptar til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga þannig að þjónustan er alfarið fjármögnuð með útsvari og á móti féllu beingreiðslur úr ríkissjóði niður.

Í töflu 22 má sjá uppgjör þjónustusvæðanna að viðbættu árinu 2014. Á árinu 2014 námu heildartekjur 13,8 ma.kr. og jukust um nálægt 0,5 ma.kr. frá árinu 2013 eða sem svarar til 3,7%. Líkt og sjá má í

töflunni voru engin bein framlög úr ríkissjóði fyrir árið 2014 til samræmis við upphaflegt samkomulag en á hinn bóginn skilaði tímabundna hækkunin á útsvarshlutfallinu meira en 400 m.kr. í auknar tekjur til sveitarfélaga. Á árinu 2014 jukust útgjöld sveitarfélaga um ríflega 1,3 ma.kr. eða sem nemur 9,7% milli ára. Sú hækkun skýrist að langstærstu leyti af auknum útgjöldum vegna búsetuúrræða en þau jukust um 1 ma.kr. milli ára eða úr 7,3 ma.kr. í 8,3 ma.kr. Það svarar til nálægt 14% aukningar milli ára og samtals hafa útgjöldin aukist um 2,3 ma.kr. frá árinu 2011 eða 38%.

Afkoma þjónustusvæðanna á árinu 2014 á rekstrargrunni reyndist því vera neikvæð um liðlega 1 ma.kr. eða sem svarar til 7,4% af heildartekjum þeirra á árinu 2014. Sé tímabilið 2011–2014 skoðað í heild sinni nemur hallinn á málaflokksnum á hinn bóginn 0,5 ma.kr. eða um 1% af tekjum málaflokksins í heild sinni.

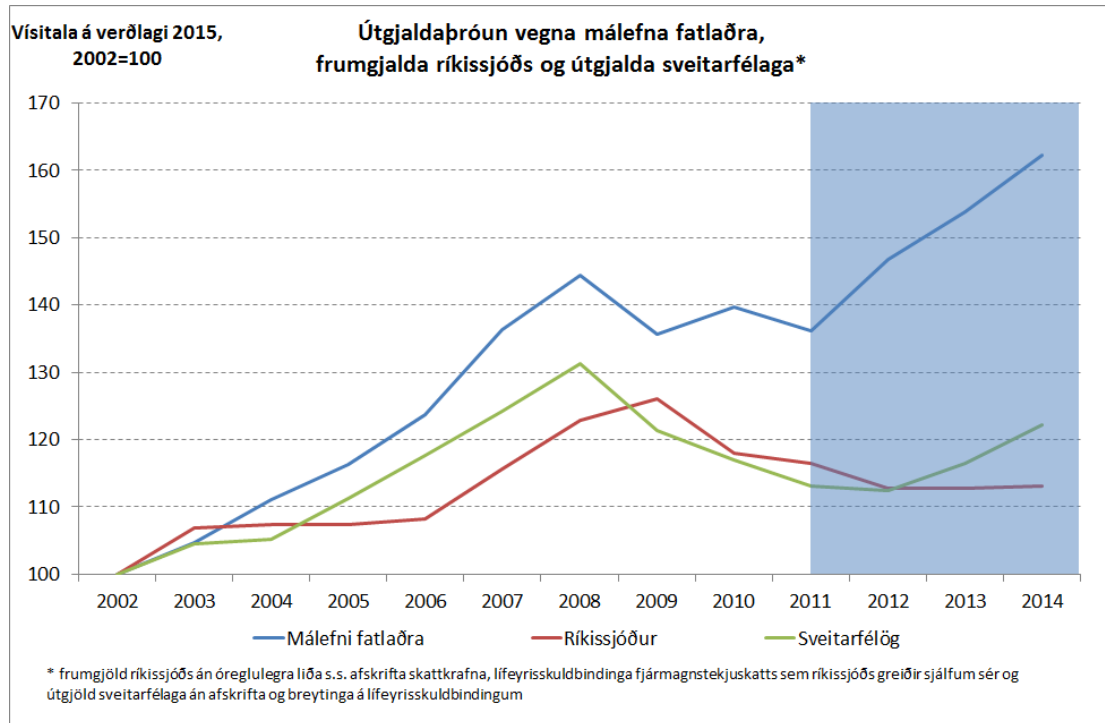
Rekstrargrunnur, fjárhæðir í m.kr.	2011	2012	2013	2014	Samtals 2011-2014
1 Hækkun útsvars sveitarfélaga	10.498	11.448	12.047	13.361	47.354
Beint framlag til sveitarfélaga	2.187	2.385	2.510	2.694	9.776
Jöfnunarframlag til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga	8.311	9.063	9.537	10.668	37.579
2 Bein framlög á fjárlögum	623	847	856	0	2.326
NPA	51	100	166		317
Biðlistar		200	451		651
Breytingakostnaður	201	395	239		835
Veik staða útsvarsstofnsins	371	152	0		523
3 Framlög Fasteignasjóðs	0	518	442	475	1.435
4 Heildartekjur sveitarfélaga	11.121	12.813	13.344	13.836	51.115
br. milli ára, m.kr.		1.692	531	492	
br. milli ára, %		15,2%	4,1%	3,7%	
5 Gjöld vegna málefna fatlaðra	10.464	11.916	13.063	14.372	49.815
Búseta	6.005	6.714	7.309	8.303	28.331
Dagþjónusta	1.416	1.600	1.616	1.640	6.272
Skammtíamavistun	937	1.067	1.193	1.206	4.402
Sameiginlegir liðir	857	1.089	1.225	1.266	4.437
Frekari liðveisla	468	503	664	807	2.442
Önnur þjónusta	780	943	1.057	1.150	3.931
6 Framlög til miðlægra verkefna	411	460	476	486	1.833
7 Heildargjöld sveitarfélaga	10.874	12.375	13.539	14.858	51.648
br. milli ára, m.kr.		1.501	1.164	1.319	
br. milli ára, %		13,8%	9,4%	9,7%	
8 Afkoma sveitarfélaga	247	438	-195	-1.022	-532

Tafla 22. Uppgjör málaflokks fatlaðs fólks á rekstrargrunni 2011–2014.

17.3 Útgjaldapróun vegna málefna fatlaðra og samanburður við útgjaldapróun A-hluta ríkissjóðs og A-hluta sveitarfélaga

Til að geta með auðveldari hætti áttað sig á umfangi málaflokks fatlaðs fólks þá er á mynd 39 sýnd útgjaldapróun málaflokksins annars vegar á árunum 2002–2010 þegar ríkið sá um rekstur málaflokksins og hins vegar útgjöld tímabilsins 2011–2014 eftir að sveitarfélögin tóku við rekstrinum.

Þá er einnig sýnd til samanburðar þróun frumútgjalda³ ríkissjóðs að frádregnum óreglulegum⁴ og einskiptis eða tímabundnum útgjaldaliðum til að gefa góða mynd af undirliggjandi útgjaldaþróun í starfsemi ríkissjóðs. Þá er einnig gerður samanburður við útgjaldaþróun sveitarfélaga fyrir sama tímabil að frádregnum afskriftum og breytingum á lífeyrisskuldbindingum. Útgjöldin hér miðast við útgjöld á föstu verðlagi ársins 2015 samkvæmt vísitölu samneyslu hjá Hagstofu Íslands.



Mynd 39. Útgjaldaþróun vegna málefna fatlaðra, frumgjalda ríkissjóðs og útgjalda sveitarfélaga.

Samkvæmt mynd 39 þá var stöðugur útgjaldavöxtur í málefnum fatlaðra allt til ársins 2008 eða fram að bankahruni. Eftir bankahrunið lækkuðu útgjöldin að raunvirði einkum vegna aðhaldsráðstafana en frá og með árinu 2011 hafa útgjöldin vaxið verulega eða um 18% á árunum 2012–2014. Það er mun meiri vöxtur en í öðrum gjöldum sveitarfélaga en þau hafa vaxið um 8% að raunvirði á sama tíma en sé litið til útgjalda ríkissjóðs þá hafa þau lækkað að raungildi árin 2012–2014 um 3%.

17.4 Nánari greining á rekstrarafkomu þjónustusvæða

Sé litið til þess tímabils sem gert var ráð fyrir að lagt væri til grundvallar við ákvörðun á endanlegum tekjustofnum sveitarfélaga til að sinna málefnum fatlaðs fólks hækka útgjöld sveitarfélaga vegna rekstrarþjónustu við fatlaða á árunum 2011–2013 um 25% Því er um verulegan kostnaðarauka að ræða sem orðið hefur. Greining á þeim kostnaði hefur leitt í ljós nokkra þætti sem hafa haft veruleg áhrif á kostnaðarþróunina:

1. Húsnæðisúrræði og tengd búsetuþjónusta

³ Heildargjöld að frádregnum vaxtagjöldum

⁴ Dæmi um liði sem dregnir eru frá eru afskriftir skattkrafna, lífeyrisskuldbindingar og fjármagnstekjuskattur sem ríkissjóður greiðir sjálfum sér.

2. Almenn og sértæk þjónusta
3. Fjölgun þjónustuþega
4. NPA-samningar
5. Nýjar kröfur í lögum og stjórnvaldsaðgerðum
6. Mögulegur skortur á aðhaldi á einstaka svæðum

Eins og vikið var að framfarir í kaflanum þá er útgjaldaaukning vegna húsnæðisúrræða og tengdrar búsetuþjónustu um 2,3 ma.kr. frá árinu 2011 til ársins 2014 sem er rétt tæplega 60% af heildarútgjaldaaukningu vegna málaflokksins yfir tímabilið. Þar vegur þyngst breyting á reglugerð um þjónustu við fatlað fólk á heimili sínu sem tók gildi 1. janúar 2011. Sú breyting felur í sér stefnumörkun um fækkun herbergjasambýla og innleiða þess í stað sjálfstæða búsetu. Sú fækkun sambýla sem af þessu leiddi frá árinu 2011 felur í sér umtalsverðan kostnaðarauka þar sem að nýting starfsmanna við þjónustu versnar og samlegðaráhrif verða minni. Áætla má að kostnaðarauki sem af þessu hlýst geti verið frá u.þ.b. 5 m.kr. á rými á ári upp í 25 m.kr. miðað við reynslutölur þjónustusvæða. Að hluta til fylgir þessu aukning í almennri félagsþjónustu sveitarfélaga sem áður var á hendi starfsmanna á sambýlum. Sá kostnaður er að einhverju leyti talinn með kostnaði við málefni fatlaðs fólks sem breytt útsvarsprósenta átti að standa undir. Sveitarfélögin hafa unnið í samræmi við framkvæmdaáætlun í málefnum fatlaðs fólks sem samþykkt var árið 2012 fyrir tímabilið 2012–2014. Á hinn bóginn má velja því upp hvort sveitarfélög hefðu mátt fara hægari í uppbyggingu nýrra og dýrari úrræða á sama tíma og ekki var búið að ganga frá samkomulagi ríkis og sveitarfélaga um endanlega tekjustofna. Hugsanlegt er að góð afkoma málaflokksins árið 2012 hafi hvatt sveitarfélög til þess að fara hraðar í framkvæmdir en æskilegt væri frá rekstrarsjónarmiðum.

Í vinnu verkefnisstjórnar kom fram að ekki hafi verið farið nægilega vel að ákvæðum heildarsamkomulagsins hvað varðar aðskilnað á kostnaði við almenna félagsþjónustu sveitarfélaga og sértæka þjónustu fyrir fatlaða einstaklinga líkt og vikið var að hér að ofan. Af því má ætla að nokkuð sé um að innifalin í kostnaði við rekstur málefna fatlaðs fólks séu útgjöld við almenna félagsþjónustu sveitarfélaga sem fatlaðir einstaklingar njóta.

Í eftirfarandi yfirliti – töflu 23 má sjá þróun í fjölda fatlaðs fólks samkvæmt tölum

Hagstofu Íslands um skráða þjónustuþega í málaflokknum og niðurstöðum athugunar á rekstrarútgjöldum árána 2011–2014.

Yfirlit: Þróun fjölda fatlaðra og rekstrarútgjöld 2011-2013

	1999	2008	2010	2011*	2012	2013	2010-2013
Börn	772	1.196	1.300	1.454	1.588	1.902	46%
% fjölgun börn		55%	9%	12%	9%	20%	
Fullorðinir	1.085	1.256	2.000	2.311	2.375	2.570	29%
Aldraðir	0	0		213	232	240	
% fjölgun fullorðinir/aldraðir		16%	59%	26%	3%	8%	
Heildarfjöldi**	1.857	2.453	3.300	3.978	4.195	4.712	43%
% fjölgun milli ára		32%	35%	21%	5%	12%	
Fjölgun milli ára		596	848	678	217	517	
Rekstrarútgjöld 2011-2013				10.463.500	11.915.510	13.063.465	25%
% aukning útgjöld					14%	10%	

* aldraðir - fækkað um 150 einstaklinga

** Upplýsingarnar byggja á tölum Hagstofu Íslands

Tafla 23. Þróun í fjölda fatlaðra og rekstrarútgjöld 1999–2013.

Í ljós kemur að fjölgun skráðra þjónustuþega frá 2011 til 2013 er 18,5%. Börnum með fötlunargreiningu fjölgar um 35,5% milli ára 2011 og 2013 en fullorðnum um 8,7%. Fjölgun í hópi

einstaklinga með SIS-mat 4 eða hærra er um 23% milli árána 2012 og 2013. Á sama tíma er hækkun heildarrekstrarútgjalda allra þjónustusvæða 9,6%.

Reynslan af framkvæmd SIS-mats gefur hins vegar tilefni til að ætla að við endurmat færist einstaklingar upp um þjónustuflokk sem veldur auknum kröfum um þjónustu.

Tilraunaverkefnið um Notendastýrða persónulega aðstoð (NPA) var sett af stað samhliða yfirfærslunni með sjálfstæðum framlögum til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga. Framlag Jöfnunarsjóðs átti að vera 20% af heildarkostnaði, sem var áætlaður viðbótarkostnaður við þá þjónustu sem þegar væri veitt, annars vegar almennri þjónustu sveitarfélaga og hins vegar sértækri þjónustu sem er fjármögnuð með tekjustofnum yfirfærslunnar. Framkvæmdin hefur hins vegar verið þannig að NPA-kostnaður sveitarfélaga hefur verið talinn til kostnaðar við málefni fatlaðra, þar með talinn sá kostnaður sem með réttu mætti skilgreina sem almenna félagsþjónustu. Jafnframt hefur heildarumfang þjónustu orðið mun meira en áætlað var. Sá kostnaðarauki sem er hluti af hallarekstri þjónustusvæða nemur um 200 m.kr. eins og rakið er í kafla 7. um NPA-þjónustu

Þá þarf einnig að líta til þess að inntak lögbundinnar þjónustu hafi tekið töluverðum breytingum eftir yfirfærslu, með tilkomu nýrra laga, reglugerða og annarra stjórnvaldsáðgerða. Þessi nýmæli, sem sérstaklega snerta búsetuþjónustu, eiga öll sammerkt að þrýsta á hærra þjónustustig og hafa í mörgum tilvikum einnig þau áhrif að draga úr samlegð í rekstri.

- Reglugerð um þjónustu við fatlað fólk á heimili sínu nr. 1054/2010.
- Lög um réttindagæslu fatlaðs fólks nr.88/2011.
- Þingsályktun um framkvæmdaáætlun í málefnum fatlaðs fólks frá árinu 2012.

Þá má geta þess að einnig kann samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks að hafa áhrif á væntingar þjónustuþega og stefnumörkun sveitarfélaga í málaflokknum þrátt fyrir að hann hafi ekki verið lögfestur hér á landi.

Loks er vakin athygli á því, líkt og kom fram í markmiðum yfirfærslunnar, að gert var ráð fyrir að sveitarfélög tækju tillit til brýnnar þarfar fyrir aðhald í opinberum rekstri við rekstur málaflokksins. Miðað við þá útgjaldaþróun sem orðið hefur frá yfirfærslunni má ætla að á einhverjum svæðum hafi ekki verið sýnt nægilegt aðhald við ákvörðun umfangs þjónustu m.t.t. útgjalda.

Eins og sjá má í línuritinu á mynd 39 framar í þessum kafla, og þróun afkomu málaflokksins á árinu 2014 og samanburði við önnur útgjöld ríkis og sveitarfélaga, þá hafa sveitarfélög ekki tekið nægjanlega tillit til þessa þáttar. Við ákvörðun á endanlegu útsvari þyrfti að meta inn hvernig útgjaldaþróun málaflokksins til lengri tíma sé í jafnvægi við vænta tekjuþróun til að tryggja rekstrarstöðu sveitarfélaga.

17.5 Lengd viðvera - ólögbundið verkefni

„Lengd viðvera“ í grunnskólum og framhaldsskólum er ólögbundið verkefni. Eigið að síður hefur þjónustan verið tekin upp og má líta á hana sem útfærslu á almennum stuðningi við fötluð börn. Þrýst er á um þessa þjónustu af hálfu foreldra sem með lengdri viðveru geta unnið fullan vinnudag í stað þess að hætta vinnu um leið og hefðbundnum skóladegi lýkur. Þjóðhagslegur ávinningur af því að bjóða þjónustuna hefur verið talinn ótvíræður.

Upphafleg kostnaðarskipting milli ríkis og sveitarfélaga vegna lengdrar viðveru grunnskólabarna var 50/50, sbr. samninga sem í gildi voru fram að yfirfærslu. Framlög ríkisins inn í þessa þjónustu hafa hins vegar haldist í sömu krónutölu frá yfirfærslu málaflokksins til sveitarfélaganna á meðan útgjöld sveitarfélaga hafa aukist það mikið að þau bera í dag 82% af kostnaði við þessa þjónustu á móti 18% ríkisins. Óhjákvæmilegt er að skilgreina umgjörð þessarar þjónustu í lögum sem og kostnaðarskiptingu hennar og er verkefnisstjórnin sammála um að beina því til starfshóps um heildarendurskoðun laga um málefni fatlaðs fólks að gera tillögu í málinu sem síðan komi til afgreiðslu á Alþingi að undangengnu kostnaðarmati.

17.6 Þróun tekjustofna

Það var mat þeirra sem sömdu um fjárhagsramma yfirfærslunnar í júlí 2010 að álagningarstofn útsvars væri óvenju veikur sem leiddi af ástandi sem menn þekkja og skapaðist í kjölfar falls bankanna. Almennt var talið að útsvarsstofninn myndi styrkjast á næstu árum eftir yfirfærsluna. Með hliðsjón af því var álagningarprósenta útsvars hækkuð um 1,2% en mismunurinn jafnaður með sérstöku framlagi á fjárlögum. Álagningarprósenta var síðan hækkuð um 0,04% á árinu 2014.

Heimild til úttektar á séreignarlífeyrissparnaði jók tekjur sveitarfélaga og Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga vegna þjónustu við fatlað fólk um 750 m.kr. árin 2011 til 2014, sbr. eftirfarandi töflu 24.

Fjárhæðir í m.kr.	2011	2012	2013	2014
Útgreiðsla	24.406	15.102	9.908	12.673
Útsvar til Jöfnunarsjóðs (0,95% / 0,99%)	232	143	94	125
Útsvar til sveitarfélaga (0,25%)	61	38	25	32
Samtals	293	181	119	157

Tafla 24. Hluti útsvars sem fór til þjónustu við fatlað fólk vegna útgreiðslu séreignarsparnaðar 2011–2014.

Að meðaltali nemur fjárhæðin 188 m.kr. á ári þessi fjögur ár.

Samband íslenskra sveitarfélaga hefur lagt mat á áhrif aðgerða ríkisstjórnarinnar í húsnæðismálum á útsvar sveitarfélaga næstu ár. Sú aukning skattfrjáls séreignarlífeyrissparnaðar sem aðgerðirnar fela í getur leitt til um 1,0 ma.kr. lækkunar heildarútsvars á ári hverju næstu ár. Sá hluti útsvars sveitarfélaga sem rennur til þjónustu við fatlað fólk nemur 1,24% prósentustigum sem samsvarar 8,59% af 14,44% meðalútsvarsálagningu sveitarfélaga árið 2015. Því má ætla að tekjur sveitarfélaga sem renna til málaflokks fatlaðra lækki á ársgrundvelli um 86 m.kr. á ári vegna þessa. Sú fjárhæð lögð saman við framangreint tekjutap málaflokksins vegna lækkunar á úttekt séreignarsparnaðar nemur því samtals 274 m.kr. að meðaltali á ári, sem eru tæplega 2% af heildartekjum sveitarfélaga af málefnum fatlaðra á árinu 2014. Tekjur sveitarfélaga til að standa undir þjónustu við fatlað fólk verður því sem þessari fjárhæð nemur lægri en annars væri næstu ár.

Styrking álagningarstofns útsvar hefur gengið eftir og framlag á fjárlögum fallið niður. Það fyrirkomulag sem ákveðið var við flutning fjármagns vegna yfirfærslunnar, þ.e. að úthluta sveitarfélögum viðbótartekjustofni, hefur reynst þeim hagfellt.

Í erindi sem framkvæmdastjóri Sambands íslenskra sveitarfélaga flutti á landsþingi sambandsins í maí 2015 kom fram að tekjur sveitarfélaga vegna málaflokks fatlaðra hafi aukist að raungildi. Þá er miðað við að framreikna 10,2 ma.kr. framlag ríkisins til málaflokksins árið 2010 með vísitölu neysliverðs sem hækkar fjárhæðina í 12,4 ma.kr. eða 22%. Á þessu tímabili hækkuðu á hinn bóginn tekjur sveitarfélaga til að fjármagna útgjöld í málaflokknum umfram þá fjárhæð og námu 14,6 ma.kr. sem er 43% hækkun. Þessir útreikningar sýna því að tekjur sveitarfélaganna vegna þessarar þjónustu hækkuðu um 2,2 ma.kr. umfram verðlagsbreytingar á tímabilinu.

17.7 Stjórnunarkostnaður og framlegð

Fulltrúar sveitarfélaga í verkefnisstjórninni hafa frá upphafi bent á að þeir telji að stjórnunarkostnaður komi ekki að fullu fram í þeim fjárhagstölum sem verkefnisstjórnin hefur safnað. Telja þeir að ýmis umsýslu- og yfirstjórnunarkostnaður hjá sveitarfélögum og málaflokknum sé ekki metinn sem skyldi o.þ.a.l. ekki bókfærður í reikningum sveitarfélaga sem kostnaður við þjónustu við fatlað fólk. Telja þeir að um 2% af bókfærðum tekjum sé raunhæft mat á þessum kostnaði. Samkvæmt því þurfi að bæta um 976 m.kr. við heildarútgjöld í málaflokknum við þær fjárhæðir sem sýndar eru sem heildarkostnaður í málaflokknum árin 2011 til 2014.

	2011	2012	2013	2014	SAMTALS
Tekjur	10.477	12.163	12.885	13.272	48.797
2% stjórn.kostn.	210	243	258	265	976

Tafla 25. Heildarkostnaður vegna yfirstjórnar 2011–2014.

Af hálfu ríkisins er á hinn bóginn bent á að stjórnunarkostnaður málaflokksins fyrir yfirfærslu var hluti af útgjöldum svæðisskrifstofa málefna fatlaðra og útgjöld vegna stjórnunar voru einnig innifalin í fjárhæðum samninga við sveitarfélög sem sinntu þjónustunni á grundvelli þjónustusamninga. Útgjöld vegna stjórnunar voru þannig hluti af heildarfjármagnstilfærslu vegna flutnings verkefnisins til sveitarfélaga. Auk þess er rétt að halda því til haga að skýr vísbending er um að samþætting almennrar félagsþjónustu og þjónustu við fatlað fólk hafi leitt til betri nýtingar fjármuna sveitarfélögum í hag. Því verður ekki fallist á að það séu rök fyrir því að viðbótarfjármagn þurfi vegna þessa þáttar.

Fulltrúar sveitarfélaga benda á að fram að yfirfærslu málaflokksins var meginhluti stofnframkvæmda (nýbygginga og verulegra endurbóta) fjármagnaður í gegnum Framkvæmdasjóð fatlaðra. Framlög af fjárlögum til sjóðsins sveifluðust nokkuð og voru meiri þegar átaksverkefni voru í gildi, svo sem Straumhvarfaverkefnið. Að meðaltali voru framlög til sjóðsins 9,2% af rekstrargjöldum málaflokksins 1990–2010. Sjóðurinn var aftur á móti í sögulegu lágmarki við yfirfærsluna og framlög mældust þá einungis um 3% af rekstrargjöldum.

Af uppgjöri sveitarfélaga eftir yfirfærsluna má ráða að tekjuauki í málaflokknum, einkum árið 2012, hafi verið nýttur til þess að fara í stofnframkvæmdir. Ætla verður að á því ári hafi málaflokkurinn skilað framlegð í samræmi við fjármálaeignir sveitarfélaga sem tóku gildi með nýjum sveitarstjórnarlögum í upphafi árs 2012. Versnandi rekstrarafkoma málaflokksins árið 2013 og sérstaklega á árinu 2014 gefur hins vegar skýrt til kynna að reksturinn hafi ekki skilað framlegð á síðari hluta yfirfærslutímabilsins. Má ætla að á árinu 2014 hafi svigrúm sveitarfélaga til framkvæmda einskorðast við það framlag sem áður rann til Framkvæmdasjóðsins en er nú eyrnamerkt innan Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga sem fasteignaframlag. Þetta framlag nam 409 m.kr. árið 2014 eða um 2,8% af (öðrum) rekstrargjöldum málaflokksins.

Eins og fram kemur í tillögukafli þessarar skýrslu er verkefnisstjórnin sammála um að uppbygging íbúðarhúsnæðis fyrir fatlað fólk verði fjármögnuð í gegnum nýtt félagslegt húsnæðiskerfi. Verkefnisstjórnin telur að áformuð stofnframlög ríkis og sveitarfélaga muni standa undir verulegum hluta af þeim framkvæmdum sem ráðast þarf í og að teknu tilliti til núverandi fasteignaframlaga. Ljóst er þó að meira þarf til að koma svo fjármagn til stofnframkvæmda ná því marki sem var fyrir yfirfærslu (þ.e. á bilinu 9–10%) sem og þeirri framlegð sem gert er ráð fyrir í fjármálaeignum sveitarstjórnarlaga. Þá kveður framkvæmdaáætlun í málaflokknum á um að framlög í Jöfnunarsjóð sveitarfélaga verði aukin til að mæta kostnaði við aukna húsnæðisþörf. Einnig ber að horfa til þess að víða er þörf fyrir uppbyggingu hæfingarstöðva og annarra þjónustueininga, en engin framlög eru eyrnamerkt til slíkra framkvæmda.

Fulltrúar ríkisins benda á að fjárhæð til uppbyggingar innviða var hluti af fjárheimildum sem fluttust frá ríki til sveitarfélaga við kerfisbreytinguna, en þar er vísað til fjárheimilda Framkvæmdasjóðs fatlaðra. Fjárheimild ársins 2010, sem lögð var til grundvallar við ákvörðun fjárhagsramma, var hærrí en meðaltal árána á undan, að meðtöldu sérstöku framlagi sem veitt hafði verið vegna svokallaðs Straumhvarfaverkefnis í kjölfar ákvarðana um ráðstöfun af söluhagnaði ríkissjóðs af sölu Landsíma Íslands hf. Auk þess fluttust allar fasteignir Framkvæmdasjóðsins, að fasteignamati 3,6 ma.kr. til Fasteignasjóðs Jöfnunarsjóðs árið 2011 og verða þeir fjármunir nýttir vegna þess húsnæðis sem nú er í þjónustunni. Jafnframt má líta til þeirra hagstæðu kjara sem gert var ráð fyrir að sveitarfélög nyttu gagnvart Fasteignasjóðnum sem ákveðinnar framlegðarmyndunar þeirra. Þar sem ábyrgð á fjármálum málaflokksins flyst milli aðila er það rekstraraðila að stýra rekstri sínum með það að markmiði að skapa svigrúm til uppbyggingar á innviðum þjónustunnar. Til dæmis hefði verið

æskilegt að nýta í því skyni, hvað varðar málaflokk fatlaðra, hluta af ávinningi sem styrking tekjustofna sveitarfélaga leiddi af sér.

17.8 Niðurstaða

Meginmarkmið sveitarfélaga og ríkisins með fjárhagslegu endurmati á yfirfærslunni var að afla gagna til þess að byggja á ákvörðun um endanlega útsvarsprósentu fyrir sveitarfélög vegna fjármögnunar á þjónustu við fatlað fólk. Heildaryfirlit yfir afkomu málaflokksins á landsvísu viðmiðunarárin 2011–2013 sýnir að í meginatriðum hefur verið uppfyllt það markmið sem sett var fram í samkomulagi um yfirfærsluna, að tryggja sveitarfélögum sanngjarnan fjárhagsramma um rekstur málaflokksins.

Þetta segir þó ekki alla söguna um eiginlega fjárhagsstöðu málaflokksins til framtíðar líkt og kemur fram þegar litið er til rekstrarafkomu ársins 2014. Jafnframt megi líta til þess að ákveðnir kostnaðarþættir, er lúta að almennri félagsþjónustu sveitarfélaga, hafi færst undir þjónustu við fatlað fólk og ættu að vera undanskyldir í uppgjöri.

Verkefnisstjórn er því sammála um að tilefni sé til þess að taka upp beinar viðræður milli aðila um eftirtalda þætti:

- Möguleg kostnaðaráhrif ýmissa laga, reglugerða og framkvæmdaáætlunar Alþingis, dags. 11.06.2012.
- Fjölgun þjónustuþega.
- Ný verkefni, þar á meðal nýskipan atvinnumála og þjónusta við börn með alvarlegar raskanir.
- Möguleg áhrif samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks, sem þó hefur ekki verið lögfestur á Íslandi.
- Eins hafa nokkrir þættir ekki verið leiddir til lykta eins og gert var ráð fyrir í samkomulaginu, svo sem lífeyrisðgjöld stofnana í þjónustu við sveitarfélög, þjónusta við íbúa sem áður voru á Kópavogshæli frá því að samningur LSH rennur út, íbúa á Bjargi á Seltjarnarnesi sem og Tölvumiðstöð fatlaðra.

Verkefnisstjórnin leggur áherslu á að með heilarsamkomulagi á grundvelli endurmatsins verði gengið frá málum þannig að frá og með næstu áramótum (2015–2016) sé ábyrgð á öllum þáttum er lúta að þjónustu við fatlað fólk komin til sveitarfélaga ásamt þeim tekjustofnum sem nýtast skuli til frambuðar, líkt og gert var ráð fyrir í samkomulagi ríkis og sveitarfélaga.

Þrátt fyrir mikinn vilja allra aðila leiddi vinna verkefnisstjórnarinnar í ljós að of mikið bar í milli aðila til þess að unnt væri að ná samkomulagi innan verkefnisstjórnarinnar um sameiginlega tillögu að breytingu á útsvarsprósentu sveitarfélaga. Verkefnisstjórnin var því sammála um að vísa þeim þætti til umföllunar og afgreiðslu í beinum viðræðum milli sveitarfélaga og ríkisins á grundvelli niðurstöðu skýrslunnar. Niðurstaða þeirra viðræðna liggur nú fyrir í meginatriðum.

18 Meginniðurstöður vinnufundar verkefnisstjórnar

Á vinnufundum verkefnisstjórnar um endurmat þann 24. og 25. mars 2015 var ítarlega fjallað um lyklatríði er fram koma í minnisblöðum, annars vegar frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga frá 14. október 2014 og hins vegar frá fjármála- og efnahagsráðuneytinu frá 9. janúar 2015. Nýlegar samantektir og umfjöllun á fundinum leiddu í ljós að verulegar líkur eru á því að magnbreyting hafi orðið í þjónustunni. Í fyrsta lagi að fjölgað hafi í hópi þjónustuþega, í öðru lagi að skráðum tímum í þjónustunni hafa fjölgað og í þriðja lagi að breytingar hafi orðið á búsetu úr herbergjasambýlum í sjálfstæða búsetu. Tölulegar upplýsingar sem teknar hafa verið saman um ýmsa þætti þjónustunnar eru misvísandi og ekki ábyggilegar, sérstaklega á það við um breytingar í fjölda þjónustuþega. Verkefnisstjórnin var því sammála um að áætla þær magnbreytingar sem orðið hafa á viðmiðunartímabilinu og nálgast það með samkomulagi milli aðila. Meginniðurstöður fundanna í einstökum efnispáttum eru eftirfarandi:

Fjárhagsleg afkoma

- Heildarafkoma þjónustusvæðanna á rekstrargrunni fyrir árin 2011–2013 var jákvæð um nær 490 m.kr. Samkvæmt því hefur í meginatriðum verið uppfyllt það markmið sem sett var fram í samkomulagi um fjárhagsramma að tryggja sanngjarnan fjárhagsramma vegna verkefnisins.
- Þegar afkoman er skoðuð á greiðslugrunni er hún neikvæð um líðlega 540 m.kr. Uppgjör Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga á jöfnunarframlögum er framkvæmt á greiðslugrunni og því vantar einn mánuð í uppgjör sveitarfélaga á viðmiðunartímabilinu. Þessi misvísun verður leiðrétt árið 2015.
- Afkoman á rekstrargrunni var jákvæð bæði árin 2011 og 2012 en var neikvæð árið 2013 um nær 200 m.kr.
- Rekstartölur fyrir nýliðið ár, 2014, sýna að heildarafkoman á þjónustusvæðunum er neikvæð upp á líðlega 1 ma.kr. á greiðslugrunni.

Þróun þjónustu

- **Fjölgun í þjónustu.** Þjónustuþegum í málaflokki fatlaðra sem hafa fengið SIS-mat í 4. flokki eða ofar hefur fjölgað nokkuð á endurmatstímabilinu. Í kostnaðarmati sem lá til grundvallar yfirfærslunni var áætlað að um 1.000 einstaklingar væru í hópi þungra þjónustuþega sem mynduðu grunn að nýju jöfnunarkerfi í málaflokknum. Á þremur árum til ársloka 2013 hefur þessu hópur vaxið um nær 250 einstaklinga og því má færa rök fyrir því að raunfjölgun þjónustuþega sé um 25% á tímabili endurmatsins.
- **Fjölgun þjónustutíma – breyting í búsetu.** Upplýsingar frá þjónustusvæðum um þróun þjónustunnar á árunum 2011–2013 sýna m.a. verulega aukningu í heildartímum í sértækri þjónustu og þá einkum í sértækri liðveislu. Á sama tíma er aukningin lítil í almennri þjónustu. Setja verður ákveðna fyrirvara um nákvæmni í skráningu og einnig er ljóst að heildarumfang þjónustusvæða/sveitarfélaga í almennri þjónustu hefur dregist lítillega saman frá því sem var fyrir yfirfærslu. Engu að síður er aukning sértæku þjónustunnar það umtalsverð að leiða verður líkur að því að aukin þörf fyrir viðbótarþjónustu og breytingar í búsetumálum með töluverðri fjölgun sértækra búsetuúrræða hafi orsakað þörf fyrir viðbót í sértækri þjónustu á allra síðustu árum með tilheyrandi kostnaðarauka.

Nýtt verkefni - börn með alvarlegar raskanir

- Samkvæmt niðurstöðum sérfræðinefndar frá nóvember 2013 er áætlað að 8–12 börn þurfi á ári hverju sérhæfð og öflug úrræði vegna alvarlegra geð- og þroskaraskana. Getur árlegur kostnaður vegna meðferðar numið allt að nokkrum tugum milljóna króna eða jafnvel enn hærri fjárhæðum. Þessi sértæku viðfangsefni voru ekki með í yfirfærslu málaflokksins, en

ákveðnar fjárveitingar hafa verið vegna þessarar þjónustu undir barnaverndarmálum. Árið 2014 voru útgjöld Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga vegna þjónustu við börn og unglinga með alvarlegar raskanir um 150 m.kr. og áætla má að sú fjárhæð geti numið allt að 400 m.kr. á ári á komandi árum.

Atvinnumál fatlaðra

- Verkefnisstjórn er sammála um að vinnuhópur fulltrúa Sambands íslenskra sveitarfélaga, velferðarráðuneytisins og Vinnumálastofnunar ljúki endanlegri gerð samkomulags um framtíðarskipan og kostnaðarskiptingu vegna atvinnumála fatlaðra á þeim grunni sem kynntur hefur verið fyrir stjórninni.

Stjórnsýsla

- Verkefnisstjórn er sammála um að þau markmið sem sett voru í upphafi yfirfærslu um fyrirkomulag og þróun stjórnsýslumála hafi gengið eftir í öllum meginatriðum.

Búsetumál

- Verkefnisstjórn er sammála um að tillögur í boðuðu frumvarpi félags- og húsnæðismálaráðherra um allt að 30% stofnframlög til uppbyggingar sértækra húsnæðisúrræða geti verið leið til lausnar á framtíðaruppbyggingu sveitarfélaga/þjónustusvæða á húsnæði vegna búsetumála fatlaðra.
- Samband íslenskra sveitarfélaga setur fyrirvara varðandi þau ákvæði í fyrirliggjandi tillögum er lúta að þaki á stofnframlög út frá heildarbyggingarkostnaði.

Fasteignasjóður

- Meginverkefni Fasteignasjóðs Jöfnunarsjóðs verði að tryggja fjármagn til búsetuframlaga vegna þeirra íbúða- og þjónusturýma sem nú eru til staðar í málaflokknum.
- Tryggt verði með sérstöku fjárframlagi að Fasteignasjóðurinn haldi óbreyttri greiðslugetu til búsetuframlaga þrátt fyrir lækkandi vaxtatekjur af skuldabréfum í eigu sjóðsins.
- Leitað verði leiða til að Fasteignasjóðurinn geti veitt styrktarframlög til breytinga á húsnæði notenda sem þörf er á vegna sértækrar fötlunar.

Gagnasöfnun - vöktun

- Komið verði á samræmdri og markvissri gagnasöfnun um þróun þjónustu og kostnaðar. Tryggja skal að gagnaöflunin nýtist bæði við opinbert eftirlit með þjónustunni og sveitarfélögum við innra eftirlit með gæðum og hagkvæmni þjónustunnar.
- Ákvæði um áframhaldandi sameiginlega „vöktun“ á málaflokki fatlaðs fólks verði sett inn í heildarsamkomulag, sem liður í almennri niðurstöðu endurmatsins. Með vöktun er átt við almennt eftirlit með þróun þjónustu en ekki fjárhagslegt endurmat eða endurskoðun á útsvarsprósentu.

Sameiginlega bókun - fjármögnun og ábyrgð í rekstri

- Með nýju samkomlagi um fjármögnun málaflokksins á grundvelli endurmatsins skal lögð rík áhersla á að öll umsýsla og uppbygging málaflokksins, hvort heldur er af hálfu ríkis eða sveitarfélaga, byggi á skýrri ábyrgð varðandi jafnt þjónustu sem fjármálastjórnun, hagkvæmni, samþættingu og þróun tekjustofna.

Bókun Sambands íslenskra sveitarfélaga - yfirstjórnarkostnaður

- Samband íslenskra sveitarfélaga leggur áherslu á að taka verði tillit til þess við heildaruppgjör að ákveðinn yfirstjórnarkostnaður sé ekki er til staðar í rekstaruppgjörum þjónustusvæða og var ekki með í yfirfærslunni þar sem hann var áður kostnaðarfærður í miðlægri stjórnsýslu ríkisins.

18.1 Frágangur sérmála utan endurmats

NPA

- Notendastýrð persónuleg aðstoð er ekki þáttur í samkomulagi um endurmat að undanskildu framlagi vegna ársins 2016.
- Sérstök verkefnisstjórn um tilraunaverkefnið mun skila niðurstöðu um framkvæmdina.
- Tilraunaverkefnið um NPA verði til skoðunar við heildarendurskoðun laga um málefni fatlaðra.
- Frekari ákvörðun um framhald verkefnisins verði tekin af Alþingi.

Framkvæmdaáætlun

- Framkvæmdaáætlun er ekki þáttur í samkomulagi um endurmat.
- Skilyrða skal að öll verkefni í nýrri framkvæmdaáætlun verði kostnaðarmetin í samræmi við 129. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011.
- Tillögur í nýrri framkvæmdaáætlun verði sendar til umsagnar hjá Sambandi íslenskra sveitarfélaga og fjármála- og efnahagsráðuneytinu.
- Samkomlag verði um kostnaðarþátt einstakra verkefna áður en þau koma til framkvæmda.

Lengd viðvera

- Tillögum um löggildingu á „lengdri viðveru“ er vísað til sérstakrar skoðunar og yfirferðar hjá laganefnd sem nú vinnur að heildarendurskoðun á lögum um þjónustu við fatlaða.

Bókun með samningi Landspítala og Áss vegna íbúa sem áður voru á Kópavogshæli

- Verkefnisstjórn er sammála um að þetta verkefni heyri ekki undir verksvið hennar.

Bjarg - Reykjadalur - Tölvumiðstöð

- Tölvumiðstöðin – fer inn í sérhæfða þjónustumiðstöð á sviði heilbrigðis- og félagsþjónustu samkvæmt frumvarpi sem liggur fyrir Alþingi.
- Bjarg – send verður formleg beiðni til Reykjavíkurborgar um yfirfærslu á rekstri heimilisins til þjónustusvæðis Reykjavíkur/Seltjarnarness.
- Reykjadalur – rekstrarframlög verða áfram með sérgreiðslum frá Jöfnunarsjóði.

19 Heildarmat og tillögur verkefnisstjórnar

Einn af lykilþáttum þess að samkomulag náðist milli ríkis og sveitarfélaga um yfirfærslu á málefnum fatlaðs fólks var ákvæði um sameiginlegt mat samningsaðila á faglegum og fjárhagslegum árangri tilfærslunnar. Upphaflega var stefnt að því að niðurstöður úr matinu lægju fyrir á árinu 2014. Verkefnisstjórn um endurmatið, sem tók til starfa á vordögum 2013, lagði áherslu á víðtæka upplýsingaöflun um bæði faglega og rekstrarlega þætti eins og rakið hefur verið ítarlega hér að framan. Heildarmat og niðurstöður ásamt tillögum verkefnisstjórnar hafa af þeim ástæðum dregist.

Í ákvæði samkomulagsins um endurmat sagði m.a.: „Ef í ljós kemur veruleg röskun á forsendum tilfærslunnar skulu teknar upp viðræður milli ríkis og sveitarfélaga um nauðsynlega leiðréttingu.“

Lögð var áhersla á að sveitarfélögin héldu öllum kostnaði vegna þjónustu við fatlað fólk aðgreindum þannig að unnt yrði að leggja mat á kostnaðarþróun á endurmatstímabilinu 2011 til 2013. Þá var einnig vísað til ákveðinna viðmiða sem yrðu höfð til grundvallar varðandi fjárhaglegan þátt endurmatsins sem vikið verður nánar að hér á eftir, ásamt þeim fjölmörgu óvissuþáttum sem líta þurfti til varðandi bæði fagleg og fjárhagsleg atriði.

19.1 Viðfangsefni verkefnisstjórnar

Verkefnisstjórn leitaði víða fanga varðandi upplýsingar um stöðu og þróun málaflokksins á endurmatstímabilinu. Gerðar hafa verið fjölmargar úttektir og kannanir á bæði rekstrarlegum og faglegum þáttum í þjónustu við fatlað fólk og á grunni þeirra upplýsinga hefur verið lagt mat á stöðu og framtíðarhorfur. Þeir þættir sem verkefnisstjórn hefur einkum lagt áherslu á í endurmatsvinnu sinni eru m.a.:

- Horft hefur verið til þeirra meginmarkmiða sem sett voru fram í samkomulagi um yfirfærsluna í árslok 2010 og hvernig til hefur tekist í þeim efnum.
- Sérstaklega hefur verið litið til þróunar og breytinga í þjónustumálum og reynt að meta fjölgun þjónustubega bæði fyrir og eftir yfirfærslu og breytingar helstu þjónustubáttá.
- Skoðuð hafa verið áhrif breytinga í búsetumálum einkum hvað snertir fækkun á herbergjasambýlum á fyrirkomulag og umfang þjónustu.
- Lagt hefur verið mat á framtíðarþörf í búsetumálum og kostnað við þá uppbyggingu.
- Gerð hefur verið úttekt á nýjum þjónustuverkefnum í málaflokknum og lagt mat á svokallað grátt svæði í þjónustunni.
- Gerð hefur verið ítarleg úttekt á rekstrarafkomu í málaflokknum á endurmatstímabilinu.
- Afkoma einstakra þjónustusvæða hefur verið sundurgreind og skoðaður sérstaklega rekstur og umfang þjónustu á þeim svæðum sem hafa verið með þyngstu afkomuna.
- Könnuð hefur verið launaþróun innan málaflokksins eftir yfirfærslu.
- Farið hefur verið yfir framkvæmd og stöðu SIS-matsins og útfærslu á jöfnunarkerfi málaflokksins.
- Lögð hefur verið áhersla á að ná sem skýrastri mynd af stöðu og þróun málaflokksins og samkomulagi um mat á einstökum efnisþáttum.

19.2 Óvissuþættir og viðmið í endurmati

Eins og vikið er að í 1. kafla skýrslunnar komu fram í kostnaðarmati, sem unnið var við undirbúning fyrir yfirfærsluna, efni og óvissuþættir sem horfa þurfti sérstaklega til við endurmatið og samanburð á umfangi þjónustu og rekstrar fyrir og eftir yfirfærsluna. Hér er tekin saman niðurstaða verkefnisstjórnarinnar varðandi helstu óvissuþættina:

A. Aðferðafræði við mat á þjónustupörf fatlaðra var ósamræmd og því ófullkomin.

Í aðdraganda yfirfærslunnar var innleitt svokallað SIS-mat í stað gamla 7-flokka matskerfisins. SIS-matið er staðlað kerfi sem metur þjónustupörf einstaklinga. Niðurstöðum kerfisins var beitt til að deila út fjármagni vegna yfirfærslunnar sem fór í gegnum Jöfnunarsjóð sveitarfélaga. Kerfið var innleitt í áföngum og kom að fullu til framkvæmda á árinu 2014. Þegar byrjunarörðugleikar hafa verið yfirstignir er það mat verkefnisstjórnarinnar að kerfið hafi að flestu leyti gegnt hlutverki sínu eins og lagt var upp með. Framkvæmd þess verður þó í stöðugri þróun, einkanlega hvað varðar geðfatlaða og hreyfihamlaða. Einnig er þörf á því að staðfæra SIS-mat vegna barna.

B. Nokkur óvissa var um heildarfjölda fatlaðra.

C. Óvissa um fjölda fatlaðra á biðlistum.

Liðir B og C eru hér teknir saman. Talnaefni sem verkefnisstjórn hefur tekið saman gefur vísbendingar um að magnbreyting hafi orðið í þjónustunni. Í fyrsta lagi að fjölgað hafi í hópi þjónustubeiga, í öðru lagi að skráðum tímum í þjónustunni hafa fjölgað og í þriðja lagi að breytingar hafi orðið á búsetu úr herbergjasambýlum í sjálfstæða búsetu. Tölulegar upplýsingar um ýmsa þætti þjónustunnar eru hins vegar misvísandi og ekki ábyggilegar, sérstaklega á það við um breytingar á fjölda þjónustubeiga. Verkefnisstjórnin var því sammála um að áætla þær magnbreytingar sem orðið hafa á viðmiðunartímabilinu og nálgast niðurstöðuna með samkomulagi milli aðila.

D. Óvissa um heildaráhrif samþættingar og nærþjónustu.

E. Auknar kröfur til þjónustu í málaflokknum.

F. Kostnaðarlækkun vegna mögulegrar hagræðingar.

Liðir D, E og F eru teknir saman þar sem efni þeirra er nátengt. Eins og fram kemur hér að framan er talnaefni ónákvæmt en skýrar vísbendingar eru um að nokkur framlegð hafi fylgt samþættingu málaflokksins við aðra nærþjónustu á vegum sveitarfélaga. Vísbendingin felst í því að magnaukning í þjónustunni virðist vera meiri en kostnaðarauki á sambærilegu tímabili. Hagræðingin hefur ekki verið reiknuð út enda óvissuþættir of margir til þess að það sé unnt með nægilegri nákvæmni.

Ætla má að aukin þekking á réttindum fatlaðs fólks og almenn viðhorfsbreyting í samfélaginu hafi skapað auknar væntingar hjá notendum og aðstandendum þeirra. Í því sambandi má nefna samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks sem undirritaður var fyrir Íslands hönd árið 2007. Einnig er rétt að halda til haga að ýmsar stjórnvaldsákvæðanir hafa leitt af sér auknar væntingar til þjónustu. Má þar nefna reglugerð um þjónustu fatlað við fólk á heimili sínu (svokallaða búsetureglugerð) nr. 1054/2010, ályktun Alþingis um framkvæmdaáætlun í málefnum fatlaðs fólks og nýlega byggingarreglugerð. Það er mat verkefnisstjórnarinnar að sanngjarnt sé að vega áhrif þessara þriggja þátta saman þegar kemur að heildarsamkomulagi um endurmat á yfirfærslunni.

G. Mismunandi eignarhald og rekstrarkostnaður húsnæðis.

Með stofnun Fasteignasjóðs Jöfnunarsjóðs og sölu/leigu á þjónustuhúsnæði sem áður var í eigu ríkisins yfir til sveitarfélaga/þjónustusvæða hefur tekist að jafna þá ólíku stöðu sem var á eignarhaldi þjónustuhúsnæðis eftir svæðum fyrir yfirfærslu málaflokksins. Arður af rekstri Fasteignasjóðsins rennur til Jöfnunarsjóðs sem framlag til heildarjöfnunar í málaflokknum.

H. Möguleg áhrif tilfærslu starfsmanna á launaskrið.

Verkefnisstjórnin fól sérfræðingum hjá kjarasviði Sambands íslenskra sveitarfélaga og fjármálaráðuneytinu að leggja mat á áhrif þróunar launakostnaðar í tenglum við yfirfærsluna á launakostnað sveitarfélaga. Niðurstaðan leiddi í ljós að launabreytingar í málaflokknum á árunum 2011 og 2012 samanborið við árið 2010 hafi verið eðlilegar og í samræmi við almennar launabreytingar.

I. Óvissa um þróun tekjustofna.

Það var mat þeirra sem sömdu um fjárhagsgramma yfirfærslunnar í júlí 2010 að álagningarstofn útsvars væri óvenju veikur sem leiddi af ástandi sem menn þekkja og skapaðist í kjölfar falls

bankanna. Almennt var talið að útsvarstofninn myndi styrkjast á næstu árum eftir yfirfærsluna. Með hliðsjón af því var álagningarprósenta útsvars hækkuð um 1,2% en mismunurinn jafnaður með sérstöku framlagi á fjárlögum. Álagningarprósentan var síðan hækkuð um 0,04% á árinu 2014. Styrking álagningarstofns útsvars hefur gengið eftir og framlag á fjárlögum fallið niður. Það fyrirkomulag sem ákveðið var við flutning fjármagns vegna yfirfærslunnar, þ.e. að úthluta sveitarfélögum viðbótarstekjustofni, hefur reynt þeim hagfellt.

Í erindi sem framkvæmdastjóri Sambands íslenskra sveitarfélaga flutti á landsþingi sambandsins í maí 2015 kom fram að tekjur sveitarfélaga vegna málaflokks fatlaðra hafi aukist að raungildi. Þá er miðað við að að framreikna 10,2 ma.kr. framlag ríkisins til málaflokksins árið 2010 með vísitölu neysliverðs sem hækkar fjárhæðina í 12,4 ma.kr. eða um 22%. Á þessu tímabili hækkuðu á hinn bóginn tekjur sveitarfélaga til að fjármagna útgjöld í málaflokki umfram þá fjárhæð og námu 14,6 ma.kr. sem er 43% hækkun. Þessir útreikningar sýna því að tekjur sveitarfélaganna vegna þessarar þjónustu hækkuðu um 2,2 ma.kr. umfram verðlagsbreytingar á tímabilinu. Engu að síður dugðu þessar tekjur ekki til að fjármagna þjónustuna að fullu enda var hallinn 1,1 ma.kr. árið 2014 hvort sem reiknað er á greiðslu- eða rekstrargrunni. Samkvæmt því var enginn afgangur til að standa undir 2% stjórnunarkostnaði og ekkert fjármagn eftir til að mynda 5% framlegð í málaflokki.

19.3 Meginmarkmið með yfirfærslunni

Í 2. gr. heildarsamkomulags ríkis og sveitarfélaga um yfirfærslu málaflokks fatlaðs fólks voru meginmarkmið skilgreind í eftirfarandi 6 liðum:

1. Bæta þjónustu og auka möguleika til að laga hana að þörfum notenda með hliðsjón af ólíkum aðstæðum.
2. Stuðla að samþættingu nærþjónustu við íbúa sveitarfélaga.
3. Tryggja að eitt stjórnsýslustig beri ábyrgð á stærstum hluta almennrar félagsþjónustu, bæta samþættingu og draga úr skörun ábyrgðarsviða stjórnsýslustiga.
4. Tryggja góða nýtingu fjármuna.
5. Styrkja sveitarstjórnarstigið.
6. Einfalda verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga.

Í könnun um stjórnsýsluþátt yfirfærslunnar sem KPMG vann fyrir verkefnisstjórn og greint er frá í kafla 16. um lyklniðurstöður stjórnsýslulegra þátta, er m.a. leitast við að svara því hvernig til hefur tekist með að ná þessum framangreindu markmiðum, samkvæmt mati lykilstjórnenda sveitarfélaganna. Niðurstöður eru nokkuð afgerandi og sömu niðurstöðu má lesa út úr könnun sem Sambands íslenskra sveitarfélaga gerði meðal starfsmanna og stjórnenda á félagsmálasviðum sveitarfélaganna í árslok 2013. Þá gefa samantektir Hagstofu Íslands um þjónustu við fatlað fólk á árunum 2011–2013 einnig skýrar vísbendingar.

Samantekið er það mat verkefnisstjórnar að öll meginmarkmið sem sett voru fram í samningum við yfirfærslu málaflokksins hafi gengið eftir að flestu eða öllu leyti:

- Almenn og sértæk þjónusta við fatlað fólk hefur aukist samhliða fjölgun þjónustuþega.
- Fjölmargir þjónustuþættir hafa verið samþæðir og samþættir.
- Sveitarfélögin bera nú ábyrgð á langstærstum hluta félagsþjónustu í landinu.
- Fjármunir hafa almennt verið vel nýttir á sama tíma og umfang og kröfur hafa aukist.
- Sveitarstjórnir og samstarf þeirra hefur almennt styrkst við yfirtöku málaflokksins.
- Verkaskipting ríkis og sveitarfélaga hefur einfaldast, en ennþá eru til staðar grá svæði.

Þó er rétt að benda á að á einstaka þjónustusvæðum, þar sem mörg sveitarfélög koma að samstarfi, hafa verið skiptar skoðanir um fyrirkomulag skipulags og rekstrar. Það hefur m.a. leitt til þess að nokkur sveitarfélög hafa óskað formlega eftir undanþágu hjá velferðarráðuneytinu til að breyta

núgildandi fyrirkomulagi eða vera sjálfstætt þjónustusvæði. Að öðru leyti hefur samstarf og samvinna sveitarfélaga á þjónustusvæðum gengið vel í alla staði.

19.4 Mat á áhrifum og árangri í heild sinni

Í viðauka nr. 11 með samkomulagi ríkis og sveitarfélaga, frá 23. nóvember 2010, er gerð grein fyrir ýmsum þeim fjárhagslegu álitaeftum og óvissuatriðum sem komu upp við gerð kostnaðarmatsins sem var grundvöllur fyrir fjárhagsramma tilfærslunnar eins og áður hefur verið vikið að. Niðurstaðan úr þeirri samantekt var eftirfarandi listi yfir þau 10 lykilatriði sem lögð yrðu til grundvallar við endurmat á samkomulagi ríkis og sveitarfélaga á árinu 2014.

- Fjöldi og þjónustupörf fatlaðra í búsetuþjónustu árin 2010 og 2014.
- Fjöldi og þjónustupörf einstaklinga í búsetuþjónustu árið 2014 sem við tilfærslu naut þjónustu heilbrigðiskerfis og öldrunarstofnana.
- Fjöldi og þjónustupörf einstaklinga í búsetuþjónustu árið 2014 sem hvorki nutu slíkar þjónustu 2010 né voru á biðlista eftir þjónustunni.
- Fjöldi og þjónustupörf einstaklinga í búsetuþjónustu, sem voru 18 ára og yngri við tilfærsluna og höfðu ekki umönnunarmat á þeim tíma.
- Fjöldi og þjónustupörf þeirra sem eru á biðlista eftir búsetuþjónustu árin 2010 og 2014.
- Fjöldi barna með umönnunarmat árin 2010 og 2014.
- Fjöldi og tegundir nýrra þjónustuúrræða sem í boði verða við endurmatið og kostnaður þeirra.
- Þróun einingakostnaðar vegna þeirra sem eru í búsetuþjónustu og mat á hugsanlegum breytingum hans.
- Mat á breytingum á húsnæðisþörf og kostnaði vegna þeirra.
- Mat á tekjustofnum sem sveitarfélög fá til að fjármagna þjónustu við fatlaða.

Tekið var fram að endurmatið árið 2014 yrði ekki bundið þessum fjárhagslegu óvissuþáttum heldur beindist það að áhrifum og árangri af tilfærslu þjónustu við fatlað fólk í heild sinni.

Við yfirferð og samanburð á ýmsum þjónustuþáttum var verkefnisstjórn ákveðin vandi á höndum þar sem samantektir og fyrirliggjandi gögn voru ekki að öllu leyti sambærileg; mismunandi viðmið höfðu í ýmsum tilfellum verið höfð til hliðsjónar við mat á bæði fjölda þjónustuþega og þjónustumagni. Því var á stundum um ómarktækan samanburð að ræða sem torveldaði mat og mælingar á sumum þeirra viðmiða sem upphaflega var horft til við endurmatsvinnuna.

Verkefnisstjórn lagði því ríka áherslu á að afla sem víðtækastra upplýsinga um stöðu og þróun í málaflokknum og taka jafnframt ákveðið mið af rekstri og afkomu á árinu 2014 þegar heildaráhrif vegna jöfnunarkerfis voru komin að fullu til framkvæmda. Í endurmatsvinnunni hefur verið leitast við að ná fram sem skýrustum upplýsingum um eftirtalin atriði.

- Breytingar á fjölda þjónustuþega, einkum þeirra sem hafa fengið SIS-mat í flokk 4 eða ofar.
- Þróun í helstu þjónustuþáttum, jafnt almennri sem sértækri þjónustu.
- Breytingar í búsetumálum og áhrif þeirra á fyrirkomulag og umfang þjónustu.
- Ný verkefni sem hafa bæst við í málaflokknum en voru ekki með í yfirfærslunni.
- Rekstrarafkoma í heild sinni og á einstökum þjónustusvæðum.

19.5 Lykilniðurstöður endurmatsins

Það er mat verkefnisstjórnar eftir þá yfirferð og umfjöllun sem gerð hefur verið grein fyrir í þessari skýrslu að eftirfarandi atriði séu lykilniðurstöður endurmats á málaflokki fatlaðs fólks eftir yfirfærslu hans til sveitarfélaganna í ársbyrjun 2011:

- Í kostnaðarmati sem lá til grundvallar yfirfærslunni var áætlað að um 1.000 einstaklingar væru í hópi þungra þjónustuþega sem mynduðu grunn að nýju jöfnunarkerfi í málaflokknum. Á þremur árum, til ársloka 2013, fjölgaði í þessum hópi um nær 250 einstaklinga. Þróunin virðist hafa haldið áfram á liðnu ári þar sem fjöldinn var í árslok 2014 kominn í 1.395 einstaklinga. Greina má þó vísbendingar það sem af er ári 2015 um að ákveðið jafnvægi sé að komast á nýliðun í hópi þeirra sem hafa mestu stuðningsþörfina. Því má færa rök fyrir því að nokkur raunfjölgun hafi orðið í hópi þjónustuþega á því tímabili sem endurmatinu var ætlað að ná til. Skýringar á þessari fjölgun eru þó ekki einhlítar en sennilegt að um nokkrar samverkandi orsakir sé að ræða. Með vísan til þess sem fram kemur í skýrslunni um ónákvæmni talnaupplýsinga og þessar samverkandi orsakir er verkefnisstjórnin sammála um að fjölgun „raunþjónustuþega“ á endurmatstímanum 2011–2013 sé um 25%.
- Upplýsingar frá þjónustusvæðum um þróun þjónustunnar á árunum 2011–2013 sýna umtalsverða aukningu í heildartímum í sértækri þjónustu og þá einkum í stuðningi við notendur sem þurfa aðstoð við meira og minna allar athafnir daglegs lífs. Samkvæmt sömu upplýsingum kemur fram að heildarumfang í almennri þjónustu hefur dregist lítillega saman frá því sem var fyrir yfirfærslu. Gefur það til kynna að þjónusta sem áður var skráð sem félagsleg, þ.e. þjónusta sem felur í sér almennan stuðning við að halda heimili, sé nú skráð sem sértæk þjónusta, þ.e. aðstoð við notendur sem þurfa aðstoð við athafnir daglegs lífs. Engu að síður má leiða líkur að því að aukning sértæku þjónustunnar sé það umtalsverð að hún hafi haft í för með sér nokkurn kostnaðarauka. Í ljósi þessa verður að gera ákveðna fyrirvara varðandi nákvæmni í skráningu hjá þjónustusvæðum og því mikilvægt að hún verði betur samræmd og jafnframt verði sett skýrari viðmið um skil á milli almennrar og sértækrar þjónustu.
- Umtalsverð breyting hefur átt sér stað í búsetumálum fatlaðs fólks á allra síðustu árum. Þannig fjölgaði íbúum í sértækum búsetuúrræðum um 13% milli árána 2012 og 2014. Þá hefur á sama tíma orðið nokkur fækkun íbúa í herbergjasambýlum, eða um 60 einstaklinga frá upphafi yfirfærslu til ársloka 2014. Þessar breytingar í búsetumálum eru í samræmi við stefnumörkun í framkvæmdaáætlun um málefni fatlaðs fólks. Merkjanlegt er að þessar breytingar í búsetumálum hafa kallað á töluverða viðbót í sértækri þjónustu.
- Verkefnisstjórn er sammála um að uppbygging á húsnæði fyrir fatlað fólk, hvort sem um er að ræða viðbótarhúsnæði eða húsnæði í stað eldra húsnæðis sem ekki svarar kröfum tímans á vegum sveitarfélaga, verði fjármagnað í samræmi við nýtt félagslegt húsnæðiskerfi sem lagður hefur verið grunnur að á vegum félags- og húsnæðismálaráðherra. Í hinu nýja félagslega leiguíbúðakerfi er lögð áhersla á að fjölga hagkvæmum og ódýrum íbúðum til að tryggja tekjulágum fjölskyldum leiguhúsnæði til lengri tíma. Félagslega leigukerfið verður fjármagnað með stofnframlögum ríkis og sveitarfélaga og með beinum vaxtaniðurgreiðslum ríkisins sem nema núvirt um 30% af stofnkostnaði. Slíkt framlag ætti að jafnaði að leiða til þess að leiga einstaklinga með lágur tekjur nemi ekki hærra hlutfalli en 20–25% af tekjum. Þannig verður úrlausn í húsnæðismálum fatlaðs fólks ekki sértækt úrræði heldur hluti af almennu félagslegu kerfi.
- Verkefnisstjórn leggur áherslu á að Fasteignasjóður Jöfnunarsjóðs starfi áfram. Verkefni hans verður að tryggja fjármagn til búsetuframlaga vegna þeirra íbúða- og þjónusturýma sem nú eru til staðar í málaflokknum. Tryggt verði með sérstöku fjárframlagi að Fasteignasjóðurinn haldi óbreyttri greiðslugetu til búsetuframlaga þrátt fyrir lækkandi vaxtatekjur af skuldabréfum í eigu sjóðsins. Enn fremur er lagt til að 50 m.kr. verði árlega ráðstafað til breytinga á eldra húsnæði vegna sérþarfa fatlaðra líkt og áður var eitt af hlutverkum Framkvæmdasjóðs fatlaðra. Sveitarfélög geta sótt um framlög til Fasteignasjóðsins í því skyni að geta veitt fötludum einstaklingum styrki/framlög til breytinga á eigin húsnæði sem þörf er á vegna sértækrar fötlunar viðkomandi einstaklings.
- Verkefnisstjórn er sammála um eftirfarandi túlkun varðandi langtímaleigusamninga um húsnæði sem nýtt var í málaflokknum fyrir yfirfærslu: Framkvæmd leigusamninga, sem

svæðisskrifstofur málefna fatlaðra höfðu gert vegna húsnæðis sem þær nýttu fyrir þjónustu við fatlað fólk, fluttist til sveitarfélaga samhliða yfirfærslunni. Sveitarfélög fengu þannig umrætt húsnæði til afnota við yfirfærsluna og tóku að sér leigugreiðslur samkvæmt leigusamningi. Breytingar á því fyrirkomulagi og breytingar á notkun þessa húsnæðis eru á ábyrgð sveitarfélaga, enda þótt leigusali hafi ekki fallist á aðilaskipti að hlutaðeigandi leigusamningum. Þá er því vísað til stjórnar Fasteignasjóðs Jöfnunarsjóðs að útfæra tillögu að mögulegum jöfnunarframlögum vegna umræddra leigusamninga.

- Áætlað er að 8–12 börn þurfi á hverjum tíma sérhæfð og öflug úrræði vegna alvarlegra geð- og þroskaraskana. Þetta er mat nefndar um samhæfða þjónustu við börn með alvarlegar þroska- og geðraskanir frá nóvember 2013. Verkefnisstjórn um endurmatið var falið að vinna kostnaðarmat vegna þessarar þjónustu. Niðurstaða skýrslunnar er sú að „vandinn sé slíkur að fullreynt sé að börnin geti búið í foreldrahúsum og þurfi þau sérsniðin búsetuúrræði með mikilli samræmdri og samfelldri þjónustu stofnana ríkis og sveitarfélaga, en vistunarúrræði barnaverndarlaga eigi ekki við“. Grunnforsenda nefndarinnar er sú að vandinn sé það alvarlegur og varanlegur að þau þurfi einkum aðstoð í samræmi við lög um málefni fatlaðs fólks sem veitt er á vegum sveitarfélaga
- Samantekt verkefnisstjórnar á umfangi verkefnisins leiðir í ljós að um tíu börn muni að jafnaði þurfa þjónustu af þessu tagi á hverjum tíma. Samkvæmt samantektinni nemur kostnaður á hvert einstakt tilvik á bilinu 16–95 m.kr. á ársgrundvelli. Á árinu 2014 hefur Jöfnunarsjóður aðstoðað sveitarfélög vegna þjónustu við fimm einstaklinga í þessum flokki sem nemur samtals 150 m.kr. Þessi fjárhæð hefur komið til lækkunar á heildarfjárhæð jöfnunarframlaga sem sjóðurinn hafði til ráðstöfunar á árinu. Verkefnisstjórnin áætlar að það þurfi um 400 m.kr. á ársgrundvelli til þess að mæta kostnaði við þetta verkefni. Hluti af fjárhæðinni eða um 63 m.kr. yrði millifærður frá Barnaverndarstofu, en stofan fékk sérstaka fjárheimild í fjárlögum 2014 vegna þjónustusamnings við Akureyrarbæ. Nýtt fjármagn vegna verkefnisins er því áætlað um 340 m.kr. sem taka verður mið af við gerð heildarsamkomulags milli ríkis og sveitarfélag um endurmatið.
- Að samanteknu er ljóst að þjónustupegum og úrlausnarefnum hefur fjölgað töluvert á síðustu árum. Uppsöfnuð þjónustupörf var til staðar við yfirfærslu og óleystur vandi í búsetumálum. Nýliðun í hópi yngstu þjónustupega hefur einnig verið umtalsverð frá aldamótum sem mun í auknum mæli skila sér í aukinni þjónustupörf í eldri aldurshópum á komandi árum.
- Fjármagn til málaflokksins var aukið nokkuð við yfirfærslu með sérstökum viðbótarframlögum og fyrir liggur að viðbótarframlög umfram verðlagsþróun eru umtalsverð á síðustu árum.
- Fjárhagsleg afkoma þjónustusvæðanna í heild á rekstargrunni fyrir árin 2011 til og með 2013 var jákvæð um nær 490 m.kr. Samkvæmt því hefur í meginatriðum verið uppfyllt það markmið sem sett var fram í samkomulagi ríkis og sveitarfélaga að tryggja sanngjarnan fjárhagsramma vegna verkefnisins. Þegar afkoman er skoðuð á greiðslugrunni, en það er sú aðferð sem Jöfnunarsjóður sveitarfélaga beitir við uppgjör jöfnunarframlaga í málafloknum, er afkoman neikvæð um liðlega 540 m.kr. Sem skýrist af því að tekjur sem svara einni mánaðargreiðslu vantar inn í uppgjör sveitarfélaga á viðmiðunartímabilinu þegar þeirri uppgjörsaðferð er beitt. Ríkisendurskoðun hefur lagt til að þessi misvísun verði leiðrétt á árinu 2015. Afkoman á rekstrargrunni var í heild jákvæð bæði árin 2011 og 2012 en var neikvæð á árinu 2013 um nær 200 m.kr. Rekstrartölur sem teknar hafa verið saman fyrir nýliðið ár, 2014, sýna rekstrarhalla uppá liðlega 1 milljarð króna. Þótt rekstrartölur ársins 2014 falli utan viðmiðunartímabilsins er verkefnisstjórn sammála um að þær geti verið til viðmiðunar þegar kostnaðarþróun til framtíðar er metin.
- Úttekt á stöðu þeirra svæða þar sem reksturinn hefur verið þungur allt frá upphafi yfirfærslunnar sýnir m.a. að umrædd þjónustusvæði hafa lagt áherslu á átak í búsetumálum og sértækum þjónustuúrræðum auk þess að taka virkan þátt í tilraunverkefni NPA. Þrátt fyrir

ýmsar ábendingar um mögulegt frekara hagræði í þjónustu og rekstri er ljóst að umfang þjónustu á þessum svæðum hefur aukist umtalsvert á undanföllum árum.

- Af hálfu Sambands íslenskra sveitarfélaga er lögð áhersla á að tekið verði tillit til þess við heildaruppgjör endurmatsins að ákveðinn yfirstjórnarkostnaður hefur fallið á sveitarfélögin sem ekki var reiknað með þegar yfirfærslufjárhæðin var ákveðin þar sem hann var áður kostnaðarfærður í miðlægri stjórnsýslu ríkisins en ekki sem hluti af útgjöldum málaflokksins.
- Verkefnisstjórnin er sammála um að með nýju samkomulagi um fjármögnun málaflokksins á grundvelli endurmatsins skuli lögð rík áhersla á að öll umsýsla og uppbygging málaflokksins, hvort heldur er af hálfu ríkis eða sveitarfélaga, byggist á skýrri ábyrgð bæði hvað varðar þjónustu og fjármálastjórnun og taki mið af þróun tekjustofna, hagkvæmni og samþættingu. Það fyrirkomulag sem komið var á við yfirfærsluna felur í sér að sveitarfélög beri, þegar upp er staðið, alla ábyrgð á lögbundnum ákvörðunum í málaflokknum. Áriðandi er að sveitarstjórnir hafi jafnan fyrir augum hvaða fjárhagsleg áhrif leiða af slíkum ákvörðunum. Þar skiptir meginmáli að þróa lausnir í þjónustu sem svara væntingum notenda með eins hagkvæmum og skilvirkum hætti og kostur er.
- Niðurstaða endurmatsins gefur skýrt til kynna að styrkja beri aðkomu kjörinna fulltrúa að ákvarðanatökunni, sérstaklega á svæðum þar sem framkvæmd þjónustunnar er falin byggðasamlögum. Óskýr ábyrgðarmörk milli þeirra sem koma að málaflokknum á sveitarstjórnarstiginu eru ávísun á ósamstæða þjónustu sem ætla má að sé dýrara að veita en ella og án þess að notendur njóti útgjaldaaukans.
- Verkefnisstjórnin leggur áherslu á að það verði sameiginlegt verkefni samningsaðila, undir forystu velferðarráðuneytisins, að koma á faglegu árangurs- og gæðamati í málaflokknum.
- Verkefnisstjórnin leggur áherslu á að ákvæði um áframhaldandi sameiginlega „vöktun“ á málaflokki fatlaðs fólks verði sett inn í heildarsamkomulag sem liður í almennri niðurstöðu endurmatsins. Með vöktun er átt við almennt eftirlit með þróun þjónustu en ekki fjárhagslegt endurmat eða endurskoðun á útsvarsprósentu. Sett verði af stað vinna við að skilgreina forsendur við skráningu einstakra þjónustubátta, svo sem fjölda þjónustubega, tegund og umfang þjónustubátta og biðlista. Tryggja skal eftir föngum að gagnaöflunin nýtist við opinbert eftirlit með þjónustunni og einnig sveitarfélögum við innra eftirlit með gæðum og hagkvæmni þjónustunnar.
- Tilraunaverkefnið NPA er ekki hluti af samkomulagi um endurmatið. Verkefnið hefur verið framlengt út árið 2016 og lýtur sérstakri verkefnisstjórn sem mun skila niðurstöðu um framkvæmdina. Það er síðan Alþingis að taka ákvörðun um frekara framhald verkefnisins og fjármögnun þess.
- Ljóst er að NPA-samningum hefur fylgt veruleg útgjaldaaukning. Við endurmat væri æskilegt að skilgreina betur þjónustubætti og hverjum standi til boða að fá þjónustu á forsendum NPA-samninga. Er það mat verkefnisstjórnar um flutning málefna fatlaðra frá ríki til sveitarfélaga að með tilliti til ábyrgtrar nýtingar á opinberu fé væri æskilegra að litið væri til þess hvernig NPA-samningar hafa verið settir á í Noregi fremur en á öðrum Norðurlöndum.
- Það er mat verkefnisstjórnar að SIS-matið mun áfram verða það tæki sem best nýtist við ákvörðun jöfnunarframlaga til þjónustu við fatlað fólk. Jöfnunarkerfið hefur náð að svara nokkuð vel þeim markmiðum sem stefnt var að. Ákveðna þætti í reiknireglum þarf að útfæra nánar, m.a. með hliðsjón af nýlegum niðurstöðum úr endurmati og reynslu af núgildandi regluverki.
- Mikilvægt er að breyta ákvæðum í gildandi reglugerðum og treysta alla lagastoð fyrir SIS-matinu til þess að nota megi það sem grunn fyrir einstaklingsbundnar þjónustuáætlanir eins og horft var til í upphafi yfirfærslunnar.
- Brýnt er að innleiða sem fyrst SIS-mat fyrir börn til að skapa traustan grundvöll undir markvissar jöfnunaraðgerðir í þjónustu við yngstu aldurshópa fatlaðs fólks.
- „Lengd viðvera“ í grunnskólum og framhaldsskólum er ólögbundið verkefni. Eigið að síður hefur þjónustan verið tekin upp og óhjákvæmilegt að skilgreina umgjörð hennar.

Verkefnisstjórn er sammála um að beina því til starfshóps um heildarendurskoðun laga um málefni fatlaðs fólks að gera tillögu í málinu sem síðan komi til afgreiðslu á Alþingi.

- Framkvæmdaáætlun í málefnum fatlaðs fólks er ekki þáttur í samkomulagi um endurmatið. Starfshópur félags- og húsnæðismálaráðherra vinnur nú að gerð nýrrar áætlunar og leggur verkefnisstjórn áherslu á að öll verkefni í nýrri áætlun verði kostnaðarmetin í samræmi við 129. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011. Enn fremur leggur verkefnisstjórnin áherslu á að útfærsla framkvæmdaáætlunarinnar verði unnin í virku samstarfi við fjármála- og efnahagsráðuneytið, þjónustusvæðin og Samband íslenskra sveitarfélaga.
- Á vegum innanríkisráðuneytisins er nú unnið að undirbúningi á lögfestingu samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks. Verkefnisstjórn leggur áherslu á að mat á kostnaðaráhrifum lögfestingarinnar, bæði á fjárhag sveitarfélaga og ríkisins, liggi fyrir þegar málið kemur til umfjöllunar á Alþingi, auk tillagna um fjármögnun einstakra verkefna.

19.6 Ábendingar verkefnisstjórnar

Verkefnisstjórn hefur með vísan til þess sem að framan greinir náð samkomulagi um eftirfarandi ábendingar og tillögur um endurskoðun og breytingar á fyrirkomulagi og framtíðarskipan varðandi gæðaeftirlit, fyrirkomulag þjónustu og fjármögnun málaflokks fatlaðs fólks:

Ábendingar til Sambands íslenskra sveitarfélaga og þjónustusvæða

- Komið verði á skilvirkari og samræmdari skráningu upplýsinga um þjónustu og rekstur.
- Skýrari skil verði milli rekstrarkostnaðar í almennri og sértækri þjónustu.
- Skýr og samræmd forgangsröðun sé höfð að leiðarljósi varðandi ný búsetuúrræði.
- SIS-mat verði nýtt í ríkara mæli fyrir persónulegar þjónustuáætlanir.

Ábending til velferðarráðuneytisins og Sambands íslenskra sveitarfélaga

- Gefin verði út samræmd viðmið um skil á milli almennrar og sértækrar þjónustu bæði hvað varðar tímafjölda og rekstrarkostnað.

Ábending til innanríkisráðuneytisins og Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga

- Flýtt verði sem kostur er upptöku SIS-mats fyrir börn og unglínga.
- Reglugerð vegna jöfnunaraðgerða verði endurskoðuð tímanlega ár hvert. Meginmarkmið skal vera að auka vægi jöfnunar á grundvelli stuðningsþarfar.

Ábendingar til velferðarráðuneytisins

- Faglegu árangurs- og gæðamati verði komið á hið allra fyrsta.
- Settar verði reglur um samræmd viðmið varðandi heildartíma í almennri þjónustu.
- Vinna þarf að lausn á málefnum barna með fjölþættan og alvarlegan vanda.
- Útfærsla og kostnaðarmat nýrrar framkvæmdaáætlunar verði unnið í virku samstarfi við fjármála- og efnahagsráðuneytið, þjónustusvæðin og Samband íslenskra sveitarfélaga.

Fylgiskjöl

Fylgiskjal 1

Viljayfirlýsing um framtíðarskipan atvinnumála fatlaðs fólks

1. Aðilar samkomulags

Aðilar eru velferðarráðuneytið og Vinnumálastofnun annars vegar og Samband íslenskra sveitarfélaga hins vegar. Viljayfirlýsingin er hluti af heildarsamkomulagi fjármála- og efnahagsráðuneytisins, Sambands íslenskra sveitarfélaga, velferðarráðuneytisins og innanríkisráðuneytisins fyrir hönd Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga um endurmat á yfirfærslu þjónustu við fatlað fólk frá ríki til sveitarfélaga.

2. Markmið

Markmið viljayfirlýsingar þessarar er að setja ramma um þjónustu við fatlað fólk á sviði vinnumála í tengslum við endurmat á tilfærslunni, sbr. 1. gr. samkomulags ríkis og sveitarfélaga um tilfærslu þjónustu við fatlað fólk, dags. 23.11.2010. Viljayfirlýsingin byggist á eftirfarandi grundvallaratriðum:

- Allir atvinnuleitendur hafa aðgang að vinnumarkaðsaðgerðum hjá Vinnumálastofnun sem annast skipulag vinnumarkaðsúræða og mat á vinnufærni, sbr. lög nr. 55/2006, um vinnumarkaðsaðgerðir, sem og vinnumiðlun.
- Líta ber á hvers konar atvinnu- og hæfingartengda þjónustu sem ætluð er fötluðu fólki sem vinnumarkaðsaðgerðir og telst því atvinnumál fatlaðs fólks.
- Líta ber á atvinnu- og hæfingartengda þjónustuþætti sem eina heild og í samhengi við aðra þjónustu þannig að samfella verði í allri þjónustu sem fólk þarf á að halda í hinu daglega lífi.

3. Lagagrundvöllur

Sveitarfélög bera ábyrgð á þjónustu við fatlað fólk skv. lögum nr. 59/1992, um málefni fatlaðs fólks. Vinnumálastofnun starfar skv. lögum nr. 55/2006, um vinnumarkaðsaðgerðir og ber ábyrgð á atvinnumálum fatlaðs fólks samkvæmt XI. og XII. kafla laga um málefni fatlaðs fólks. Aðilar eru sammála um þá verkaskiptingu við framkvæmd og fjármögnun þjónustunnar sem lýst er í samkomulagi þessu.

4. Ábyrgð félags- og húsnæðismálaráðherra

- a) Stefnumótun um atvinnumál fatlaðs fólks í samráði við sveitarfélög og heildarsamtök fatlaðs fólks.
- b) Að leggja árlega til í frumvarpi til fjárlaga að Alþingi veiti framlög til Vinnumálastofnunar svo unnt sé að bjóða vinnumarkaðsaðgerðir fyrir fatlað fólk skv. XI og XII kafla laga um málefni fatlaðs fólks og að fjármagna vinnumarkaðsaðgerðir skv. XII. kafla laga um málefni fatlaðs fólks aðrar en þær vinnumarkaðsaðgerðir sem fjallað er um í a-lið 6. gr. samkomulags þessa.

5. Ábyrgð Vinnumálastofnunar

- a) Mat á þörf fyrir vinnumarkaðsaðgerðir fyrir fatlað fólk skv. XI. og XIII. kafla laga um málefni fatlaðs fólks á hverjum tíma.
- b) Uppsetning og viðhald rafrænnar gáttar fyrir umsóknir um vinnumarkaðsaðgerðir frá atvinnuleitendum, sbr. 7. gr. laga um vinnumarkaðsaðgerðir.
- c) Móttaka umsókna um vinnumarkaðsaðgerðir.

- d) Mat á vinnufærni fatlaðra atvinnuleitenda hjá sérfræðingum Vinnumálastofnunar og tilvísun í viðeigandi úrræði. Hægt er að vísa atvinnuleitanda í úrræði til reynslu þegar finna þarf út hvað best hentar viðkomandi atvinnuleitanda.
- e) Skipulag og framkvæmd vinnumarkaðsaðgerða skv. lögum um vinnumarkaðsaðgerðir, fyrir notendur þjónustu, sbr. fylgiskjal I með samkomulaginu.
- f) Að gera þjónustusamning um þátttöku fatlaðra atvinnuleitenda í einstökum vinnumarkaðsúrræðum sem aðrir þjónustuaðilar annast framkvæmd á. Gera samstarfssamning við sveitarfélög um þátttöku fatlaðra atvinnuleitenda í starfseiningum í vinnumarkaðsúrræðum skv. a-lið 6. gr. samkomulags þessa enda ekki sérstaklega greitt fyrir þær starfseiningar.
- g) Reglubundin heildarendurskoðun á aðstæðum fatlaðra atvinnuleitanda m.a. í því skyni að meta hvort önnur vinnumarkaðsúrræði fyrir fatlað fólk skv. XI. og XII. kafla laga um málefni fatlaðs fólks eigi betur við fyrir viðkomandi.
- h) Þátttaka sérfræðinga Vinnumálastofnunar í samstarfi við sérfræðinga félagsþjónustu um atvinnumál fatlaðs fólks, þar á meðal einstaklingsbundna þjónustu, sbr. lið 7a í samkomulagi þessu.

6. Ábyrgð sveitarfélaga

- a) Skipulag, framkvæmd, fjármögnun og rekstur vinnustaða fyrir verndaða vinnu, hæfingu og virkniþjálfun skv. XI. og XII. kafla laga um málefni fatlaðs fólks, sjá nánar í fylgiskjal I með samkomulaginu.
- b) Frekari uppbygging og nýjar starfsstöðvar skv. a-lið
- c) Skipulag, framkvæmd og rekstur almennrar og sértækrar félagsþjónustu (þar með talin félagsleg liðveisla) fyrir þátttakendur í vinnumarkaðsúrræðum skv. a-lið 5. gr. samkomulags þessa samkvæmt reglum sveitarfélags eða sveitarfélaga.
- d) Þátttaka sérfræðinga félagsþjónustu í samstarfi við sérfræðinga Vinnumálastofnunar, þar á meðal einstaklingsbundna þjónustu, sbr. 15. gr. laga um vinnumarkaðsaðgerðir.
- e) Að tryggja að unnt sé að vísa fötluðum atvinnuleitendum í viðeigandi úrræði án tillits til lögheimilissveitarfélags hins fatlaða.

7. Samráð og þróun þjónustu.

- a) Við mat á umsóknum skal Vinnumálastofnun hafa samstarf við hlutaðeigandi sveitarfélag/þjónustusvæði þegar umsókn atvinnuleitanda varðar þjónustu sem veitt er á vegum sveitarfélaga, sbr. 15. gr. laga nr. 55/2006, um vinnumarkaðsaðgerðir.

8. Kostnaðarskipting og fjárhagsleg samskipti

- a) Vinnumálastofnun ber ábyrgð á kostnaði af framkvæmd 5. gr. samkomulags þessa, sbr. fylgiskjal II.
- b) Vinnumálastofnun fjármagnar vinnumarkaðsúrræði samkvæmt lögum um vinnumarkaðsaðgerðir, með fyrirvara um fjárheimildir í fjárlögum hverju sinni.
- c) Sveitarfélög halda þeim fjármunum vegna atvinnumála fatlaðs fólks sem voru hluti af heildarfjárhæð sem fluttist til sveitarfélaga við yfirfærsluna til að fjármagna rekstur á vinnustöðum fyrir verndaða vinnu, hæfingu og virkniþjálfun skv. a-lið 6. gr. samkomulags þessa.
- d) Sveitarfélögin fjármagna almenna og sértæka félagsþjónustu (þar með talið liðveislu) fyrir þátttakendur í vinnumarkaðsúrræðum skv. a-lið 5. gr. samkomulags þessa samkvæmt reglum hlutaðeigandi sveitarfélags eða sveitarfélaga.
- e) Aðilar forgangsraða fjármagni til einstakra þátta í samræmi við þarfir og fjárheimildir í fjárlögum og fjárhagsáætlunum sveitarfélaga.

9. Meðferð ágreiningsmála

Aðilar viljafirlýsingarinnar skipa tvo fulltrúa hvor í sameiginlega sáttanefnd sem hefur það hlutverk að ráða til lykta málum sem ekki er eining milli Vinnumálastofnunar og viðkomandi sveitarfélags um hvernig skuli afgreidd. Sáttanefndinni berast mál til umfjöllunar samkvæmt starfsreglum sem fram koma í fylgiskjali III. Niðurstaða sáttanefndar er bindandi fyrir báða aðila.

10. Gildistaka

Samkomulag þetta tekur gildi þegar það hefur hlotið staðfestingu allra aðila samkvæmt 1. gr. Samkomulag þetta skal koma til endurskoðunar ef annar aðila óskar þess eða nauðsyn ber til, t.d. ef breytingar verða á lögum um vinnumarkaðsaðgerðir eða lögum um málefni fatlaðs fólks.

Reykjavík, 28.09.2015.

Vinnumálastofnun
Gissur Pétursson

Samband íslenskra sveitarfélaga
Karl Björnsson

Velferðarráðuneytið
Anna Lilja Gunnarsdóttir

Fylgiskjöl:

- I. [Vinnustaðir fatlaðs fólks – yfirlitsblað](#)
- II. [Kostnaðargreining á nýskipan atvinnamála](#)
- III. [Starfsreglur fyrir sáttanefnd](#)

Fylgiskjal 2

Yfirlit um rekstarkostnað á einstökum þjónustusvæðum

Yfirlit: Rekstrarniðurstaða
2011-2013

Rekstrarniðurstaða sveitarfélaga/þjónustusvæða	2011	2012	2013	Samantekið 2011-2013	2014	Samantekið 2011-2014
Reykjavíkurborg/Seltjarnarneskaups taður	-57.975	37.502	-127.718	-148.192	-598.178	-746.369
Kópavogsbær	12.216	51.087	4.087	67.390	-11.061	56.329
Garðabær	7.251	68.790	48.064	124.105	2.319	126.424
Hafnarfjarðarkaupstaður	30.055	-89.398	-45.038	-104.380	-371	-104.752
Mosfellsbær/Kjósarhreppur	9.273	2.955	23.761	35.989	-43.794	-7.805
Suðurnes	-8.574	-38.883	-77.989	-125.447	-142.946	-268.393
Vesturland/Byggðasamlag á vegum SSV	4.870	3.314	-39.639	-31.455	-45.312	-76.767
Vestfirðir	-7.544	22.749	-1.431	13.775	-10.277	3.498
Norðurland vestra/utanverður						
Eyjafjörður (Rætur)	7	39.906	-35.376	4.537	-76.844	-72.307
Eyjafjörður	-39.126	-22.400	10.179	-51.347	-84.549	-135.896
Norðurþing/Þingeyjarsýslur	16.075	34.110	19.734	69.919	-1.327	68.593
Austurland	8.627	77.357	45.548	131.533	30.916	162.448
Sveitafélagið Hornafjörður	-7.461	-3.492	4.601	-6.352	18.915	12.564
Vestmannaeyjabær	8.799	18.434	-14.957	12.276	-14.281	-2.005
Suðurland	36.954	45.680	8.064	90.698	-123.543	-32.846
					-	
	13.447	247.712	-178.110	83.049	1.100.33	2
						-1.017.284
Neikvæð rekstrarniðurstaða	5	4	7	6	12	9
Jákvæð rekstrarniðurstaða	10	11	8	9	3	6

Skilgreiningar á orðum og hugtökum

Almenn þjónusta

-Veita skal fötluðu fólki þjónustu samkvæmt almennum lögum á sviði menntunar, heilbrigðis- og félagsþjónustu. Reynist þjónustupörf fatlaðs einstaklings meiri en svo að henni verði fullnægt innan almennrar þjónustu skal hann fá þjónustu samkvæmt lögum um málefni fatlaðs fólks. (7. gr. laga nr. 59/1992 m.s.b.)

Beinn rekstrarkostnaður

-Heildarkostnaður við rekstur ákveðinnar einingar eða þjónustu og getur verið ýmist breytilegur eða fastur kostnaður.

Biðlistar

-Biðlistar eftir búsetu eða sértækri þjónustu geta ýmist verið: a) opnir og miðast við alla þá sem sótt hafa um tiltekna þjónustu, b) taka til þeirra sem metnir hafa verið í þörf fyrir þjónustu sem ráðgert er að veita innan 12 mánaða frá umsókn c) bráðabiðlistar sem taka mið af þeim sem njóta ófullnægjandi þjónustu og hafa beðið lengur eftir þjónustu en ásættanlegt getur talist.

Búseta

- 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. Nánar er fjallað um búsetu (þjónustu á heimili og húsnæðisúrræði) í reglugerð settri af velferðarráðuneytinu. (10. gr. laga nr. 59/1992, m.s.b.)

Dagþjónusta

-*Hæfing og iðja* er dagþjónusta fyrir einstaklinga sem eru með fötlun og þurfa þjálfun, afþreyingu og umönnun sem miðar að því að auka virkni þeirra í daglegu lífi og möguleika til þátttöku í vinnumarkaðsúrræðum. *Starfsþjálfun* er dagþjónusta fyrir einstaklinga sem stefna út á almennan vinnumarkað og fá tækifæri til að þjálfra færni í vinnubrögðum, starfsvenjum og félagslegum samskiptum og byggja upp starfsþrek.

Endurmat

-Samkvæmt 11. gr. heildarsamkomulagsins um yfirfærslu á málefnum fatlaðs fólks frá nóvember 2010 skal fara fram sameiginlegt mat samningsaðila á faglegum og fjárhagslegum árangri tilfærslunnar. Ef í ljós kemur veruleg röskun á forsendum tilfærslunnar skuli teknar upp viðræður um nauðsynlega leiðréttingu.

Fasteignasjóður Jöfnunarsjóðs

Sjóður innan Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga sem stofnaður var til þess að taka við og annast fasteignir sem nýttar voru í þjónustu við fatlað fólk svo og önnur réttindi og skyldur tengd slíkum fasteignum. Markmið fasteignasjóðsins er að tryggja innbyrðis jöfnuð milli sveitarfélaga / þjónustusvæða og að fjárfesting í húsnæði nýtist málaflokknum áfram eftir yfirfærsluna. Fasteignasjóðurinn seldi fasteignir áfram eða leigði til sveitarfélaga/þjónustusvæða.

Ferðaþjónusta fatlaðra

-Í lögum um málefni fatlaðra nr. 59/1992 er ákvæði um að fatlað fólk eigi rétt á ferðaþjónustu geti það ekki nýtt sér almenningsfarartæki til að stunda atvinnu, nám eða tómstundir. Þessi þjónusta var á hendi sveitarfélaga fyrir yfirfærslu málaflokksins.

Félagsleg heimaþjónusta

Þjónusta sem veitt er af sveitarfélögum skv. lögum nr. 40/1991 um félagsþjónustu sveitarfélaga með það að markmiði að tryggja fjárhagslegt og félagslegt öryggi og stuðla að velferð íbúa á grundvelli

samhjalpar. Réttur til þjónustu samkvæmt lögunum nær til fatlaðra einstaklinga eins og annarra íbúa viðkomandi sveitarfélags.

Framkvæmdaáætlun

-Alþingi samþykkt vorið 2012 þingsályktun um framkvæmdaáætlun í málefnum fatlaðs fólks til 2014 þar sem tilgreind eru 43 verkefni á átta málavíðum sem lúta að aðgengi, atvinnu, félagslegri vernd/sjálfstæðu lífi, heilbrigði, ímynd og fræðslu, mannréttindum, menntun og þátttöku. Áætlunin hefur verið framlengd til ársloka 2016 og bætt inn verkefnum á sviði velferðartækni. Áætlunin byggir á stefnu (meginmarkmiðum) í málaflokknum til 2020.

Greiðslugrunnur /rekstrargrunnur

Tvær mismunandi aðferðir við að færa bókhald á ársgrundvelli. Á greiðslugrunni er tekjur færðar í bókhaldi þess árs þegar þær innheimtast og útgjöld þegar þau eru greidd. Á rekstrargrunni eru tekjur færðar í bókhaldi þess árs þegar þær innheimtast og gjöld sömuleiðis færð til bókar á því ári þegar þau falla til, óháð því hvenær þau koma til greiðslu.

Greiningar- og ráðgjafarstöð ríkisins

Landsstofnun á vegum ríkisins sem heyrir undir velferðarráðuneytið. Markmiðið með starfsemiinni er að tryggja að börnum með alvarlegar þroskaraskanir eða fatlanir þjófist greining, ráðgjöf og önnur úrræði sem miða að því að auka möguleika þeirra til sjálfstæðis á fullorðinsárum.

Herbergjasambýli

-Sambýlishúsnæði þar sem einkarými íbúa takmarkast við sérherbergi eða rými sem er minna en 28 ferm., að meðtöldu baðherbergi (ef um það er að ræða).

Húsnæðisúrræði

-Íbúðarhúsnæði af tiltekinni stærð sem er leigt fötluðu fólki fyrir milligöngu þjónustusvæðis og telst til studdrar búsetu.

Hæfingar- og endurhæfingarstöðvar

-Eru ætlaðar til að draga úr áhrifum fötlunar, auka hæfni fatlaðra til starfa og þátttöku í daglegu lífi. Á þessum stofnunum er veitt þroskaþjálfun, iðjuþjálfun og/eða starfsþjálfun.

Jöfnunaraðgerðir

Grundvöllur jöfnunaraðgerða byggir á samræmdu heildarmati á landsvísu um þjónustupörf þeirra einstaklinga sem hafa mestar þarfir fyrir þjónustu. *Sjá skýringar á SIS-matskerfinu.* Á árinu 2012 var sérstakt jöfnunarkerfi tekið í notkun sem ætlað er að tryggja einstökum sveitarfélögum og þjónustusvæðum nægar tekjur til að standa undir kostnaði vegna þjónustunnar við fatlaða.

Jöfnunarsjóður

Sjóður til að jafna mismunandi útgjaldapörf og skatttekjur sveitarfélaga með framlögum úr sjóðnum á grundvelli ákvæða laga, reglugerða. Sjóðurinn hefur starfað óslitið síðan 1937. Yfirstjórn er á hendi innanríkisráðherra en til ráðuneytis er sjö manna ráðgjafarnefnd þar sem sex eru skipaðir af Sambandi íslenskra sveitarfélaga en formaður af ráðherra. Við breytingu á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga árið 1990 fór fram umtalsverð endurskoðun á starfsemi sjóðsins er fólst einkum í því að jöfnunarhlutverk hans var stóraukið. Helstu breytingar, sem gerðar hafa verið á sjóðnum síðan, tengjast yfirfærslu alls grunnskólakostnaðar frá ríki til sveitarfélaga þann 1. ágúst árið 1996 og yfirfærslu á málefnum fatlaðs fólks 1. janúar 2011.

Kostnaðarmat

-Kostnaðarmat var unnið á árunum 2009-2010 til undirbúnings samninga um yfirfærslu á málaflokknum. Það fól einkum í sér mat á kostnaði vegna þjónustu við fatlað fólk og fyrisjáanlegum

breytingum á þjónustu, húsnæði, einstaklinga með ólíkar þjónustubarfir og mismunandi kostnaðarþarfar einstakra sveitarfélaga/þjónustusvæða

Lengd viðvera

-Þjónusta fyrir fötluð börn í 5. -10 bekk grunnskóla, eftir að reglulegri stundaskrá lýkur. Þjónustan hefur einnig verið veitt til framhaldsskólanema á síðari árum. Ekki er um lögbundna þjónustu að ræða.

Liðveisla – almenn og sértæk

Almenn liðveisla er persónulegur stuðningur og aðstoð sem einkum miðar að því að rjúfa félagslega einangrun fatlaðra, t.d. aðstoð til að njóta menningar- og félagslífs. Var verkefni sveitarfélaga fyrir yfirfærslu. Sértæk eða frekari liðveisla felur í sér margháttaða aðstoð við ýmsar athafnir daglegst lífs, enda er slík þjónusta nauðsynleg til að koma í veg fyrir dvöl á stofnun. Verkefnið fluttist til sveitarfélaga með yfirfærslunni.

Notandasamningur

-Samningur sveitarfélags/þjónustusvæðis við notanda þjónustu, þar sem honum er úthlutað ákveðnu fjármagni til geta sjálfur valið þá útfærslu á þjónustu sem hann á tilkall til. Þá er greiðslan óháð efndum en á móti kemur að notandi getur ekki gert frekari kröfu um greiðslu á hendur sveitarfélagi en um er samið.

NPA – notendastýrð persónuleg aðstoð

-Tilraunaverkefni ríkis, sveitarfélaga og heildarsamtaka fatlaðra um innleiðingu notendastýrðrar persónulegrar aðstoðar samkvæmt sérstöku ákvæði í heildarsamningi um yfirfærslu málaflokks fatlaðs fólks. Markmið verkefnisins er að innleiða leiðir til að taka upp notendastýrða persónulega aðstoð við fatlaða með markvissum og árangursríkum hætti. Sérstök verkefnisstjórn stýrir verkefninu sem hefur verið framlengt til ársloka 2016.

Nærþjónusta

-Þjónusta við einstaklinga sem er veitt á heimasvæði/heimabyggð. Nærþjónustuáhrif geta leitt til aukinnar þjónustu og kostnaðar en einnig gefið færi á hagkvæmari og sveigjanlegri þjónustu.

Réttindagæsla

-Þjónusta á vegum ríkisins til að tryggja fötluðu fólki viðeigandi stuðning við gæslu réttinda sinna og tryggja að sjálfsákvörðunarréttur fatlaðs fólks sé virtur og fyllsta réttaröryggis gætt þegar brýna nauðsyn ber til að grípa inn í líf þess. Svæðisbundnir réttindagæslumenn skulu fylgjast með högum fatlaðs fólks á sínu svæði og vera því innan handar við réttindagæslu hvers konar samkvæmt lögum um réttindagæslu fyrir fatlað fólk. Þá getur einstaklingur sem vegna fötlunar sinnar á erfitt með að gæta hagsmuna sinna fengið persónulegan talsmann.

Sameiginlegir liðir

-Í rekstraruppgjörum þjónustusvæða fellur undir sameiginlega liði kostnaður vegna yfirstjórnar og annar kostnað sem ekki er sérgreindur.

Samráðsnefnd

-Samráðsnefnd um málefni fatlaðs fólks er skipuð samkvæmt ákvæði til bráðabirgða í lögum um málefni fatlaðs fólks, nr. 59/1992. Hlutverk samráðsnefndarinnar er m.a. að vera velferðarráðherra og sveitarfélögum til ráðgjafar um málefni fatlaðs fólks, hafa umsjón með framkvæmd á yfirfærslu þjónustu við fatlaða, gera tillögur um breytingar á tilhögun yfirfærslunnar eftir því sem ástæða er til, stýra endurmati yfirfærslunnar og fjalla um vafamál og álitaefni sem upp kunna að koma.

Samþætting

-Leið til að bæta þjónustu og nýtingu mannafla og fjármuna með samtengingu þjónustubátta og þverfaglegri vinnu, með heildarsýn og sameiginlega verkstýringu að leiðarljósi.

Sértækt búsetuúrræði/húsnæðisúrræði

-Íbúðarhúsnæði sem hefur verið gert aðgengilegt fyrir tiltekna notkun eða skilgreint sérstaklega fyrir tiltekinn hópi fatlaðs fólks og er leigt fötluðu fólki fyrir milligöngu þjónustusvæðis.

Sértæk þjónusta

-Sé þjónustubörf meiri en almenn þjónusta getur fullnægt kemur til sérhæfð þjónusta samkvæmt sérlögum um málefni fatlaðra. Sértek þjónusta nær m.a. til búsetu, hæfingar og frekari liðveislu.

SIS – samræmt matskerfi

-Bandaríska matskerfið (Supports Intensity Scale, SIS) „Mat á stuðningsþörf“ er notað til að finna með samræmdum hætti stig þess stuðnings sem einstaklingar með fötlun þarfnast til að lifa eðlilegu lífi með fullri þátttöku í samfélaginu. Metin er stuðningsþörf einstaklinga með fötlun við viðfangsefni á heimili og utan heimilis og þess sem lítur að símenntun, starfi, heilsu, öryggi og félagslegri virkni.

Skammtí mavistun

-Ekki búsetuúrræði heldur tímabundin þjónusta ætluð fötluðum börnum, ungmennum og fullorðnum sem búa í heimahúsum. Ýmist er skammtí mavistun veitt til að veita fötluðum tímabundna dvöl til hvíldar eða vegna erfiðra heimilisaðstæðna, svo sem veikinda aða annars álags, eða til stuðnings foreldrum fatlaðra barna þegar þörf krefur.

Stuðningsfjölskyldur

-Hlutverk stuðningsfjölskyldu er að taka fatlað barn í umsjá sína í skamman tíma í þeim tilgangi að létta álagi af fjölskyldu þess. Heimilt er, eftir mati, að veita fjölskyldum fatlaðra, 18 ára og eldri, kost á þjónustu stuðningsfjölskyldna. Stuðningsfjölskylda hefur barn í umsjá sinni að jafnaði í tvo til þrjá sólarhringa á mánuði en heimilt er að semja um lengri tíma.

Svæðisskrifstofur

-Fyrir yfirfærslu málaflokksins til sveitarfélaga var landinu skipt í starfssvæði málefna fatlaðra og fór svæðaskipting eftir kjördæmaskipan. Á hverju starfssvæði, var starfrækt skrifstofa fyrir málefni fatlaðra nema þar sem sveitarfélög höfðu yfirtekið þjónustuna með sérstökum samningum. Svæðisskrifstofur veittu fötluðum þá þjónustu sem var á ábyrgð ríkisins samkvæmt lögum um málefni fatlaðra að undanskilinni þeirri þjónustu sem veitt var miðlægt á landsvísu.

Umönnunarmat- greiðslur

-Fjárhagslega aðstoð til foreldra þegar mikil umönnun og kostnaður er til staðar vegna barna með fötlun og/eða veikindi. Stuðningur byggir á mati sem framkvæmt er af Tryggingastofnun ríkisins. Það nær annars vegar til fatlaðra barna og barna með þroska- og atferlisraskanir og hins vegar vegna barna með langvinn veikindi.

Útsvarshlutfall

-Álagningarprósenta útsvars. Leyfilegt hámarksútsvar sveitarfélaga er nú 14,52%. Það var hækkað um 1,2% í ársbyrjun 2011 á grundvelli samkomulags ríkis og sveitarfélaga um yfirfærslu á málaflokki fatlaðs fólks og aftur um 0,04% í ársbyrjun 2014.

Útsvarsstofn

-Fjárhæð sú sem útsvar sveitarfélaga er reiknað af. Útsvarsstofn er sama fjárhæð og álagningarstofn tekjuskatts. Hundradshluti útsvars er ákvarðaður af sveitarfélögum. Útsvarsstofn skiptist

hlutfallslega eftir búsetu í hverju sveitarfélagi á álagningarári og ákvarðast útsvar hvers sveitarfélags í samræmi við það.

Verkefnisstjórn

-Stýrihópur sem skipaður var vorið 2013 til að fara formlega með framkvæmd endurmats á yfirfærslu málaflokks fatlaðs fólks í samræmi við ákvæði samninga ríkis og sveitarfélaga um yfirfærsluna frá nóvember 2010. Verkefnisstjórn er skipuð fulltrúum fjármála- og efnahagsráðuneytisins, innanríkisráðuneytisins, Sambands íslenskra sveitarfélaga og velferðarráðuneytisins.

Verndaðir vinnustaðir

-Fötluðum skal standa til boða vernduð vinna á almennum vinnumarkaði á hverju starfssvæði samkvæmt lögnum. Vernduð vinna getur falist í störfum sem eru skipulögð með tilliti til fötlunar. Þá er heimilt að starfrækja verndaða vinnustaði fyrir fólk með fötlun og skulu þeir annars vegar veita fötluðum launaða starfsþjálfun svo að þeir geti starfað á frjálsum vinnumarkaði. Hins vegar skulu þeir veita fötluðum launuð föst störf. Löju- og starfsþjálfun er einnig veitt á vernduðum vinnustöðum.

Þjónustuíbúðir

-Húsnæðisúrræði í málaflökki fatlaðs fólks þar sem þjónustusvæði kemur að bæði úthlutun húsnæðis og veitir íbúa ákveðna heimilþjónustu.

Þjónustusvæði

-Landinu er skipt upp í þjónustusvæði þar sem miðað er við að fjöldi íbúa sé að lágmarki 8.000. Fámennari sveitarfélög skulu hafa samvinnu við önnur sveitarfélög um skipulag og framkvæmd þjónustu við fatlað fólk og bera þá sameiginlega ábyrgð á skipulagi og framkvæmd þjónustunnar og kostnaði vegna hennar samkvæmt lögum.

Þjónustuþegi

-Einstaklingur með fötlun sem hefur verið formlega metinn til að njóta skilgreindrar þjónustu í samræmi við lög um málefni fatlaðs fólks.

Listi yfir samninga, lög og reglugerðir, skýrslur, rannsóknir, greinargerðir, málþing og vinnufundi vegna endurmats á yfirfærslu málefna fatlaðra

Samningar:

- Viljayfirlýsing um yfirfærslu - mars 2009
http://eldri.reykjavik.is/Portaldata/1/Resources/velferdarsvi_nytt/skjol/fatladir/ViljayfirlýsingUndirrita_d130309.pdf
- Samkomulag um fjárhagsramma - júlí 2010
<http://www.jofnunarjodur.is/media/JS2011/Samkomulag-um-fjarhagsramma-fra-6.-juli-2010.pdf>
- Heildarsamkomulag um tilfærslu og viðaukar: 1. Drög að frumvarpi um breytingar á lögum um málefni fatlaðra 2. Þróun lagaramma málaflokks fatlaðra. 3. Undirbúningur sveitarfélaga og myndun þjónustusvæða. 4. Samkomulag ríkis og sveitarfélaga um fjárhagsramma. 5. Drög að frumvarpi um breytingar á lögum um tekjustofna sveitarfélaga. 6. Jöfnun vegna þjónustu sveitarfélaga við fatlaða. 7. Starfsmannmál. 8. Réttur fatlaðra til þjónustu eftir tilfærslu hennar til sveitarfélaga. 9. Samstarfsverkefni um notendastýrða persónulega aðstoð. 10. Kostnaðarmat. 11 Fjárhagsleg óvissuatriði við kostnaðarmat - nóv. 2010
<http://www.samband.is/verkefni/felagsthjonusta/flutningur-a-malefnum-fatladra/samningur-um-yfirfaersluna/>
- Samkomulag um tímabundna hækkun útsvars - nóv. 2013
<http://www.velferdarraduneyti.is/malaflokkar/malefni-fatladra/>

Lög og reglugerðir:

- Ný lög um málefni fatlaðra - des. 2010
<http://www.althingi.is/altext/stjt/2010.152.html>
- Ný búsetureglugerð - des. 2010
<http://www.althingi.is/lagas/nuna/1986094.htm>
- Lög um lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins – des 2010
<http://www.althingi.is/lagas/nuna/1997001.html>
- Lög um tekjustofna sveitarfélaga – des 2010
<http://www.althingi.is/lagas/140a/1995004.html>
- Lög um tekjuskatt – des 2010
<http://www.althingi.is/lagas/nuna/2003090.html>
- Lög um staðgreiðslu opinberra gjalda – des 2010
<http://www.althingi.is/lagas/nuna/1987045.html>
- Lög um réttindagæslu fatlaðs fólks – júní 2011
<http://www.althingi.is/lagas/nuna/2011088.html>
- Lög um réttindagæslu fatlaðs fólks - Ráðstafanir til að draga úr nauðung – júní 2012
<http://www.althingi.is/altext/stjt/2012.059.html>
- Þingsályktun um framkvæmdaáætlun - júní 2012
<http://www.althingi.is/altext/140/s/1496.html>
- Reglugerð um þjónustu við fatlað fólk á heimili sínu - des 2010
<http://www.reglugerd.is/reglugerdir/allar/nr/1054-2010>
- Reglugerð um trúnaðarmenn fatlaðs fólks - febr. 2011
<http://www.reglugerd.is/reglugerdir/eftir-raduneytum/velferdarraduneyti/nr/17377>
- Reglugerð um persónulega talsmenn fatlaðs fólks – 2012
<http://www.reglugerd.is/reglugerdir/eftir-raduneytum/velferdarraduneyti/nr/18413>
- Reglugerð um réttindagæslumenn fatlaðs fólks – 2012
<http://www.reglugerd.is/reglugerdir/eftir-raduneytum/velferdarraduneyti/nr/1841>

- Reglugerð um sérfræðiteymi til að draga úr beitingu nauðungar í þjónustu við fatlað fólk - 2012
<http://www.reglugerd.is/reglugerdir/eftir-raduneytum/velferdarraduneyti/nr/18415>
- Reglugerð um undanþágunefnd – 2012
<http://www.reglugerd.is/reglugerdir/eftir-raduneytum/velferdarraduneyti/nr/18414>
- Reglugerð um framlög Jöfnunarsjóðs vegna þjónustu við fatlað fólk árið 2011 - des 2010
<http://www.reglugerd.is/reglugerdir/eftir-raduneytum/samgongu--og-sveitarstjornarraduneyti/nr/16997>
- Reglugerð um framlög Jöfnunarsjóðs vegna þjónustu við fatlað fólk árið 2012 – júní 2012
<http://www.stjornartidindi.is/Advert.aspx?ID=03aeb90c-3df9-4e2b-bc27-ef8f864c7d10>
- Reglugerð um framlög Jöfnunarsjóðs vegna þjónustu við fatlað fólk árið 2013 – júlí 2013
<http://www.reglugerd.is/reglugerdir/allar/nr/623-2013>
- Reglugerð um framlög Jöfnunarsjóðs vegna þjónustu við fatlað fólk árið 2014 – mars 2014
<http://www.reglugerd.is/reglugerdir/allar/nr/242-2014>
- Reglugerð um Fasteignasjóð Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga - desember 2010
<http://www.reglugerd.is/reglugerdir/eftir-raduneytum/samgongu--og-sveitarstjornarraduneyti/nr/16995>
- Reglugerð um Fasteignasjóð Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga - júní 2012
<http://www.reglugerd.is/reglugerdir/eftir-raduneytum/innanrikisraduneyti/nr/18267>
- Leiðbeinandi reglur fyrir sveitarfélög um þjónustu stuðningsfjölskyldna – jan. 2012
http://www.velferdarraduneyti.is/media/rit-og-skyrslur2012/Leidbeinandi_reglu_um_studningsf_20012012.pdf
- Leiðbeinandi reglur fyrir sveitarfélög um ferðaðþjónustu fyrir fatlað fólk- jan. 2012
http://www.velferdarraduneyti.is/media/rit-og-skyrslur2012/Leidbeinandi_reglur_vegna_ferdathj_23012012.pdf
- Leiðbeinandi reglur sveitarf. um styrki til náms og verkfæra- og tækjakaupa fatlaðs fólks – jan 2012
http://www.velferdarraduneyti.is/media/rit-og-skyrslur2012/Leidb_reglur_verkfaera_og_taejak_20012012.pdf
- Leiðbeinandi reglur um innleiðingu NPA
http://www.velferdarraduneyti.is/media/npa/Leidbeinandi_reglur_um_NPA_25062012.pdf

Úttektir og rannsóknir:

- Fatlað fólk og öryrkjar sem íbúar sveitarfélaga – Félagsvísindastofnun - janúar 2014
<http://www.obi.is/media/utgafa/Fatlad-folk-og-oryrkjar-sem-ibuar-sveitarfelaga.pdf>
- Flutningur málefna fatlaðs fólks frá ríki til sveitarfélaga – könnun Sambandsins – febr. 2014
<http://www.samband.is/verkefni/felagsthjonusta/frettir---felagsthjonusta/nr/1909>
- Flutningur þjónustu við fatlað fólk frá ríki til sveitarfélaga – könnun Félagsvísindast.- okt. 2011
<http://www.velferdarraduneyti.is/rit-og-skyrslur-vel/nr/32997>
- Flutningur á þjónustu við fatlað fólk frá ríki til sveitarf./Mat á yfirfærslu – Félagsvísindast. – ág. 2014
http://www.velferdarraduneyti.is/media/rit-og-skyrslur-2014/Mat_a_yfirfaerslu_malefna_fatlads_folks_2014.p
- Tilfærsla á þjónustu við fatlað fólk frá ríki til sveitarfélaga - Könnun KPMG - júní 2014
<http://www.samband.is/media/utgefing-efni/Skyrsla-KPMG-lokaskjal-10062014.pdf>
- Þjónusta sveitarfélaga við fatlað fólk 2011 og 2012, Hagstofa Íslands - apríl 2014
<https://hagstofa.is/?PageID=421&ItemID=db596b87-7b64-462c-a20e-9ac15145fdfe>
- Þjónusta sveitarfélaga við fatlað fólk 2013, Hagstofa Íslands - des. 2014
<http://www.statice.is/lisalib/getfile.aspx?ItemID=17137>

- Þjónusta við fatlaða, skýrsla Ríkisendurskoðunar - ágúst 2010
http://www.ríkisendurskodun.is/fileadmin/media/skyrslur/thjonusta_vid_fatlada.pdf
- Þjónusta við fatlaða, eftirfylgniskýrsla Ríkisendurskoðunar -sept. 2014
http://www.ríkisend.is/fileadmin/media/skyrslur/Eftirfylgniskyrsla_thjonusta_vid_fatlada.pdf

Aðrar skýrslur og kynningarefni:

- FÉL - Kostnaður vegna þjónustu við fatlaða, skýrsla kostnaðarnefndar - okt. 2000
<http://www.velferdarraduneyti.is/media/acrobat-skjol/kostn.pdf>
- Fjölskyldudeild Akureyrar – ársskýrsla 2008
http://www.akureyri.is/static/files/vefmyndir/akureyri/pdf/skyrsla_2008.pdf
- Fjölskyldudeild Akureyrar – ársskýrsla 2009
<http://www.akureyri.is/static/files/fjolskyldudeild/Arssk-fj-2009.pdf>
- Skýrsla sameiginlegs þjónustuvæðis í Eyjafirði um þjónustu við fatlað fólk - 2012
http://www.akureyri.is/static/files/busetudeild/arsskyrsla_sameiginleg_2012.pdf
- Skýrsla sameiginlegs þjónustuvæðis í Eyjafirði um þjónustu við fatlað fólk – 2013
http://www.akureyri.is/static/files/busetudeild/arsskyrsla_sameiginleg_2013.pdf
- Yfirfærsla málefna fatlaðra á Reykjanesi til sveitarfélaga - mars 2010
http://www.kopavogur.is/files/felagsthjonusta/Uppl_til_sveitarfel_Kopavogur_opersonugreinanlegt.pdf
- SSR – Þjónusta við fatlaða í Reykjavík - okt. 2010
http://reykjavik.is/sites/default/files/ymis_skjol/skjol_utgefid_efni/ssr_yfirfaersla_malefna_fatladra_lokautgafa.pdf
- Notendastýrð persónuleg aðstoð og kostnaður við þjónustu við aldraða og fatlaða – skýrsla Hagfræðistofunar HÍ – nóv 2010
<http://www.samband.is/media/felagsthjonusta/Notendastyrdd-personlueg-adferd.pdf>
- Sigurður H. Helgason- Kostnaðargreining og jöfnun vegna þjónustu við fatlað fólk - okt. 2011
<https://mail.google.com/mail/u/0/#search/sigur%C3%B0ur+h.helgason/14b0cb4d13cf779f?projector=1>
- Sigurður H. Helgason - Kostnaðargreining þjónustu við fatlað fólk 2010 og jöfnun 2012 - nóv. 2011
<https://mail.google.com/mail/u/0/#search/sigur%C3%B0ur+h.helgason/14b0cb4d13cf779f?projector=19>.
- Kristín Sóley Sigursveinsdóttir - Matskerfi fyrir félagsþjónustu sveitarfélaga skýrsla – júlí 2012
http://www.rha.is/static/files/Rannsoknir/2012/matskerfi_lokaskyrsla_06072012.pdf
- Um samning SP um réttindi fatlaðs fólks
<http://www.samband.is/verkefning/felagsthjonusta/thjonusta-vid-fatladra/samningur-sth-um-rettindi-folks-med-fotlun/>
- Greiningar og ráðgjafastöð ríkisins – Endurmat á stuðningsþörf. Aðdragandi-framkvæmd-niðurstöður – nóvember 2015
<http://www.greining.is/is/greiningarstod/frettir/ny-skyrsla-endurmat-a-studningsthorf>

Málþing, vinnufundir og ráðstefnur:

Vinnufundur um flutning þjónustu við fatlaða frá ríki til sveitarfélaga – febr. 2010

- Karl Björnsson – Vinnan framundan og aðkoma Sambandsins
http://www.samband.is/media/fundir-og-radstefnur/Flutningur_KB.pdf
- Sigurður H. Helgason - Yfirlit yfir undirbúning tilfærslu þjónustu við fatlaða
http://www.samband.is/media/fundir-og-radstefnur/Flutningur_SHH.pdf
- Sigrún Björk Jakobsdóttir – 10 mánuðir til stefnu
http://www.samband.is/media/fundir-og-radstefnur/Flutningur_SHH.pdf

Málefni fatlaðs fólks á tímamótum – horft til framtíðar – sept. 2010

- Guðbjartur Hannesson, - Ávarp
<http://www.velferdarraduneyti.is/frettir/frettatilkygningar/nr/5193>
- Lára Björnsdóttir – Horft til
http://www.samband.is/media/felagsthjonusta/Lara_Bjornsdottir.pdf
- Gyða Hjartardóttir – Hvernig eru sveitarfélögin að undirbúa sig?
<http://www.samband.is/media/thjonusta-vid-fatlada/Malthing-um-mal-fatl-2010-%282%29.pdf>
- Kristín Kalmansdóttir – Þjónusta við fatlaða – tækifæri til að gera betur
<http://www.samband.is/media/felagsthjonusta/Kristin-Kalmanns.pdf>
- Gerður Aagot Árnasdóttir – Málefni fatlaðs fólks á
<http://www.samband.is/media/felagsthjonusta/GerdurArnadottir.pdf>
- Guðmundur Magnússon – Ný tækifæri við færslu málefna fatlaðs fólks til sveitarfélaga
<http://www.samband.is/media/felagsthjonusta/GudmundurOBI.pdf>
- Stella Kristín Víðisdóttir – Sjónarmið þess sem veitir þjónustuna
<http://www.samband.is/media/felagsthjonusta/StellaVidisdottirRVK.pdf>
- Ómar H. Kristmundsson – Stjórnsýsla í málefnum fatlaðs fólks – Að hverju þarf að huga?
<http://www.samband.is/media/felagsthjonusta/OmarKristmundsson.pdf>
- Rannveig Traustadóttir - Nýjar hugmyndir og ný framtíðarsýn í málefnum fatlaðs fólks
<http://www.samband.is/media/felagsthjonusta/RannveigTraustadottir.pdf>

Fjármálaráðstefna Sambands íslenskra sveitarfélaga – okt. 2010

- Lúðvík Geirsson – Yfirfærsla á málefnum fatlaðra
<http://www.samband.is/media/fjarmalaradstefna-2010/ludvik.pdf>

Upplýsingafundur um fjárhagsleg samskipti vegna málaflokks fatlaðs fólks árið 2011 – feb. 2011

- Einar Njálsson- Fjárhagsleg samskipti við yfirfærslu starfsstöðva
<http://www.samband.is/media/malefni-fatlads-folks-a-timamotum/Einar-Njalsson.pdf>
- Gyða Hjartardóttir - Megináherslur Sambandsins varðandi upplýsingamiðlun og samráð
<http://www.samband.is/media/malefni-fatlads-folks-a-timamotum/Gyda-Hjartardottir.pdf>

Upplýsinga- og samráðsfundur um búsetuþjónustu og fasteignamál - mars 2011

- Kristín Sóley Sigursveinsdóttir - Samþætting – félagslegt tillit – mat á stuðningsþörf
http://www.samband.is/media/husnaedismal/Kristin_Busetuthjonusta.pdf
- Þór G. Þórarinnsson - Reglugerð um búsetu fatlaðs fólks á heimil sínu
<http://www.samband.is/media/thjonusta-vid-fatlada/ThorGardarThorarinsson.pdf>
- Tryggvi Þórhallsson – Hvaða ákvarðanir þarf að taka á árinu 2011 um fasteignir í málaflokknum
<http://www.samband.is/media/husnaedismal/Tryggvi-Busetumal.pdf>
- Björn A. Magnússon – Þáttur sjálfsseignastofna fél.st. í húsæðismálum fatlaðra og öryrkja
<http://www.samband.is/media/husnaedismal/Bjorn-Arnar-BRYNJA.pdf>
- Sigurður H. Helgason – Jöfnunarkerfi fasteignamála
<http://www.samband.is/media/husnaedismal/Sigurdur-Helgason-Jofnunarkerfi.pdf>

Fatlað fólk á tímamótum – Eru mannréttindi virt? - Fundaröð ÖBÍ – maí 2011

- Allir fyrirlestrar - <http://www.obi.is/utgafa/malthing/obi/nr/898>
- Guðmundur Magnússon – Viðbrögð ÖBÍ við yfirfærslu á málefnum fatlaðs fólks
- Helga Baldvinsd. Bjargardóttir – Samningur SP um réttindi fatlaðs fólks og ný hugmyndafræði
- Hrefna K. Óskarsdóttir – Þekkir þú réttindi þín?

Mannréttindasáttmáli SP fyrir fatlað fólk – innleiðing og eftirlit – okt. 2012

- Stig Langvald - The experience of the European Union with the UNCRPD
<http://www.obi.is/media/utgafa/fyrirlestrar/The-experience-of-EU-jg.pdf>
- Javier Guemes - The experience of the European Union with the UNCRPD
<http://www.obi.is/media/utgafa/fyrirlestrar/The-experience-of-EU-jg.pdf>
- Guðmundur Magnússon - Aðkoma fatlaðs fólks að innleiðingu og eftirliti
http://www.obi.is/media/utgafa/fyrirlestrar/Adkoma-fatl-folks_GM.pdf
- Rún Knútsdóttir - Endurskoðun réttindagæslu fyrir fatlað fólk
http://www.obi.is/media/utgafa/fyrirlestrar/Endursk_rettindagaeslu_velferdarneyti.pdf
- María Rún Bjarnadóttir - Staða Íslands í alþjóðlegu ljósi með hliðsjón af innleiðingu sáttmála SP
http://www.obi.is/media/utgafa/fyrirlestrar/Stada-Islands_innanrneyti.pdf
- Rannveig Traustadóttir – Viðbrögð
http://www.obi.is/media/utgafa/fyrirlestrar/Vidbrogd_RT.pdf

Fjármálaráðstefna sambands íslenskra sveitarfélaga – okt. 2011

- Lúðvík Geirsson - Staða verkefnisins
<http://www.samband.is/media/fjarmalaradstefna/LudvikGeirsson.pdf>
- Stella K. Víðisdóttir - Aðlögun og aðgreining fjárhagslegra þátta hjá Reykjavíkurborg
<http://www.samband.is/media/fjarmalaradstefna/StellaVidis.pdf>

Einstaklingsbundnar áætlanir – vinnufundur – okt. 2011

- Tryggvi Sigurðsson – Fræðilegar forsendur við gerð einstaklingsbundinna áætla um stuðning
http://www.samband.is/media/fundir_fatladir/TryggviVinnudagur.pdf
- Guðný Stefánsdóttir - Framkvæmd og innihald stuðningsáætla í daglegu starfi
http://www.samband.is/media/fundir_fatladir/Gudny-Stefansdottir_SIS_26-okt.pdf
- Jóna Rut Guðmundsdóttir - Gerð einstaklingsáætla í vinnu með geðfötluðum
<http://www.samband.is/media/namskeid-fyrir-felagsmalanefndir/JonaRut.pdf>

Aðstæður fatlaðs fólks: Aðbúnaður, þjónusta, viðhorf, líðan, sjálfræði – okt. 2011

- Guðbjörg Andrea Jónsdóttir og Rannveig Traustadóttir - Niðurstöður rannsóknar um flutning þjónustu við fatlað fólk frá ríki til sveitarfélaga
http://www.velferdarraduneyti.is/media/adstaedur-fatlads-folks-okt-2011/27102011_Gudbjorg_Rannveig.pdf
- Tryggvi Þórhallsson - Lærdómur sem sveitarfélögin geta dregið af niðurstöðum rannsóknarinnar
http://www.velferdarraduneyti.is/media/adstaedur-fatlads-folks-okt-2011/27102011_Tryggvi_Thorhallsson.pdf
- Stella Víðisdóttir – Viðbrögð við stöðuúttekt á þjónustu við fatlað fólk
http://www.velferdarraduneyti.is/media/adstaedur-fatlads-folks-okt-2011/27102011_RVKStellaVidisdottir.pdf
- Ragnar Þorsteinsson – Viðbrögð skólayfirvalda í Reykjavík
http://www.vel.is/media/adstaedur-fatlads-folks-okt-2011/27102011_RVKRagnarThorsteinsson.pdf
- Soffía Lárusdóttir - Aðbúnaður, þjónusta, viðhorf, líðan, sjálfræði
http://www.velferdarraduneyti.is/media/adstaedur-fatlads-folks-okt-2011/27102011_SoffiaLarusdottir.pdf
- Hrefna K. Óskarsdóttir – Aðstæður fatlaðs fólks
http://www.velferdarraduneyti.is/media/adstaedur-fatlads-folks-okt-2011/27102011_HrefnaKOskarsdottir.pdf
- Friðrik Sigurðsson – Niðurstöður könnunar á þjónustu við fatlað fólk 2010
http://www.velferdarraduneyti.is/media/adstaedur-fatlads-folks-okt-2011/27102011_Fridrik_Thorvardur.pdf

- Guðjón Sigurðsson – Slagurinn við kerfið – hverju munar frá áramótum?
http://www.velferdarraduneyti.is/media/adstaedur-fatlads-folks-okt-2011/27102011_Gudjon_Sigurdsson.pdf
- Anna Lilja Magnúsdóttir – Frá sjónarhóli Þroskaþjálfafélags Íslands
<http://www.velferdarraduneyti.is/media/adstaedur-fatlads-folks-okt-2011/01112011KynningThroskathjalfafelagsIslands.pdf>
- Þórarinn Eyfjörð, framkvæmdastjóri – Starfsmenn og vinnuumhverfi
http://www.velferdarraduneyti.is/media/adstaedur-fatlads-folks-okt-2011/27102011_Thorarinn_Eyfjord.pdf

Fundur Jöfnunarsjóðs með fulltrúum þjónustusvæða vegna málefna fatlaðra – nóv. 2011

- Sigurður H. Helgason – Kostnaðargreining þjónustu við fatlað fólk 2010 og jöfnun 2012
<http://www.jofnunarjodur.is/media/JS2011/Kynning-a-thjonustu-vid-fatlada-2012.pdf>

Fundur um atvinnumála fatlaðra – janúar 2012

- Myndupptaka -
<https://vimeo.com/38568450>

Ráðstefna um notendastýrða persónulega aðstoð – janúar 2012

- Guðbjartur Hannesson – Ávarp velferðarráðherra
<http://www.velferdarraduneyti.is/radherra/raedur-og-greinar-GH-velferdarradherra/nr/33209>
- Guðmundur Steingrímsson – Handbók um NPA
<http://www.velferdarraduneyti.is/npa/handbok/>
- Freyja Haraldsdóttir og Embla Ágústsdóttir - Hugmyndafræði NPA
http://www.velferdarraduneyti.is/media/npa/NPA_Freyja_Embla.pdf
- Þór G. Þórarinnsson – Þjónustusamningar milli notenda, þjónustusvæða/sveitarfélaga og umsýsluaðila
http://www.velferdarraduneyti.is/media/npa/NPA_samningarThGTh.pdf
- Guðjón Sigurðsson og Bryndís Snæbjörnsdóttir – Hlutverk notenda við framkævm NPA – verkstjóri
http://www.velferdarraduneyti.is/media/npa/NPA_Gudjon_Bryndis.pdf

Ársfundur Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga - sept. 2012

- Elín Pálsdóttir – Ársskýrsla Jöfnunarsjóðs
<http://www.jofnunarjodur.is/media/frettir-2012/Arsskyrsla-Jofnunarjods-2011.pdf>
- Guðni G. Einarsson - Fasteignasjóður Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga -
<http://www.jofnunarjodur.is/media/js-2015/Fasteignasjodur-Jofnunarjods-sveitarfelaga-GGE.pdf>
- Kristján Jónasson, - Flæði fjármagns vegna yfirfærslu á málefnum fatlaðs fólks
http://www.jofnunarjodur.is/media/js-2015/Arsfundur-Jofnunarjods-Alit-reikningsskila--og-upplýsinganefndar-1_2012.pdf
- Sigurður H. Helgason - Framlög Jöfnunarsj. vegna þjónustu við fatlaða og reikningshald sveitarfélaga
<http://www.jofnunarjodur.is/media/js-2015/Reikningshald-SHH.pdf>

Fjármálaráðstefna Sambands íslenskra sveitarfélaga - okt. 2012

- Ásta Stefánsdóttir - Fjármálaleg hlið á yfirfærslu á málefnum fatlaðs fólks
<http://www.samband.is/media/fjarmalaradstefna-2012/Asta-Stefansdottir.pdf>

Vinnufundur um reglugerð um þjónustu við fatlað fólk á heimili sínu – nóv. 2012

- <http://www.samband.is/verkefning/felagsthjonusta/frettir---felagsthjonusta/nr/1492>

Málþing um framkvæmdaáætlun í málefnum fatlaðs fólks – sept. 2013

- Eygló Harðardóttir – Ávarp félags- og húsnæðismálaráðherra
<http://streymi.nyherji.is/Mediasite/Play/8f0ff7bdde144ef8a044cd7557ce5b7f1d>

- Ingibjörg Broddadóttir – Réttindavakt velferðarráðuneytis
<http://streymi.nyherji.is/Mediasite/Play/ee66e0eaf2524f289co869oc93e080a81d>
- María Hreiðardóttir og Skúli Steinar Pétursson – Sendiherraverkefnið
<http://streymi.nyherji.is/Mediasite/Play/5024303568bc4b588a3d8f1e59dd20bb1d>
- Nanna Þórisdóttir – Að halda áfram
<http://streymi.nyherji.is/Mediasite/Play/a5cabf67f3854b28a5e189086a876dc91d>
- Friðrik Sigurðsson – Þjónusta við fatlað fólk á heimilum sínum
<http://streymi.nyherji.is/Mediasite/Play/7e2054c389e44c86ba55c5517a0bde71d>
- Halldór S. Guðmundsson – Nýsköpun og tækni í velferðarþjónustu
<http://streymi.nyherji.is/Mediasite/Play/03dbb0f49f2b4e3595f39fcec536f0361d>
- Bryndís Snæbjörnsdóttir - Tilraunaverkefni um notendastýrða persónulega aðstoð
<http://streymi.nyherji.is/Mediasite/Play/fd38c8fd36864216b85da7dea198c79b1d>
- Karolína Gunnarsdóttir - Reynslusaga frá Akureyri
<http://streymi.nyherji.is/Mediasite/Play/5af9c935c6778409899ed712473boade51d>
- Freyja Haraldsdóttir – NPA er eins og rautt chili
<http://streymi.nyherji.is/Mediasite/Play/bef588cdef424cebabdb965ff410d7371d>
- Kristín Þóra Albertsdóttir og Ragnheiður Jónsdóttir - Notendaráð fatlaðs fólks
<http://streymi.nyherji.is/Mediasite/Play/588bb056c5964868ad65024dfe25ed431d>
- Sigríður Rut Hilmarisdóttir- Frístundastarf SFS fyrir fötluð börn og unglunga
<http://streymi.nyherji.is/Mediasite/Play/f85bc2cf9e854a5b9a21632c9f5c9991d>
- Gerður A. Árnadóttir - Efling heilsugæslunnar til að mæta þörfum fatlaðs fólks
<http://streymi.nyherji.is/Mediasite/Play/8651cd78d1e245aoba8f671c5390f79c1d>
- Guðríður Ólafsdóttir – Aðgangur að heilbrigðisþjónustunni
<http://streymi.nyherji.is/Mediasite/Play/ea23040a12df44228c73e59a40f0f4041d>
- Sigríður Hrönn Bjarnadóttir - Samvinna og samþætting í þjónustu við geðfatlaða
<http://streymi.nyherji.is/Mediasite/Play/dc8e36faa68546aeb1e533ca010130161d>
- Teitur Skúlason – Fullgilding samings Sameinuð þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks
<http://streymi.nyherji.is/Mediasite/Play/e798a3d2033f4b54924fa4cod8eb19471d>
- Aileen Soffía Svendsdóttir – Sjónahorn notanda
<http://streymi.nyherji.is/Mediasite/Play/54ae7f0096b14b4fa1e51cb738d1412b1d>
- Hanna Birna Kristjánsdóttir – Slit á málþinginu
<http://streymi.nyherji.is/Mediasite/Play/377e90dcae1c4d5f85a88ec1b53ce9651d>

Ársfundur Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga – okt 2013

- Ársskýrsla Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga 2012
<http://www.jofnunarsojodur.is/media/frettir-2013/Arsskyrsla-Jofnunarsojods-f.-arid-2012.pdf>
- Oddur G. Jónsson – Framsetning sveitarfélaga á fjárhagslegum uppl. vegna málaflökks fatlaðra 2012
http://www.jofnunarsojodur.is/media/js2013/Arsfundur_glaerur_Oddur.pdf

Fjármálaráðstefna Sambands íslenskra sveitarfélaga – okt. 2013

- Lúðvík Geirsson – Staðan í endurmati á tilfærslu þjónustu við fatlað fólk
<http://www.samband.is/media/fjarmalaradstefna-2013/LudvikGeirsson.pdf>
- Gyða Hjartardóttir – Stöðumat og framtíðarsýn NPA- verkefnisins
<http://www.samband.is/media/fjarmalaradstefna-2013/Gyda.pdf>
- Ellý Þorsteinsdóttir – Eftirlit með velferðarþjónustu
<http://www.samband.is/media/fjarmalaradstefna-2013/EllyThorsteinsdottir.pdf>
- Unnur V. Ingólfssdóttir – Áskoranir í félagsþjónustu sveitarfélaga – hvað er framundan?
<http://www.samband.is/media/fjarmalaradstefna-2013/Unnur.pdf>

NPA á Íslandi – okt. 2013

- Halldór Halldórsson - Væntingar og veruleiki <http://www.samband.is/media/npa-2013/HalldorNPA.pdf>

- Þór G. Þórarinnsson – Aðkoma Velferðarráðuneytis að innleiðingu tilraunaverkefnis um NPA
<http://www.samband.is/media/npa-2013/ThorGardar.pdf>
- Sigurbjörg Sigurgeirsdóttir - Málefni fatlaðs fólks og NPA – Frá ríki til sveitarfélaga
<http://www.samband.is/media/npa-2013/Sigurbjorg.pdf>
- Ásgeir Sigurgestsson – NPA -staða og reynsla
<http://www.samband.is/media/npa-2013/Asgeir.pdf>
- Andrea Prope-Smith - Making It Real – The Development of Personalisation in English Councils
<http://www.samband.is/media/npa-2013/Making-It-Real-Presentation-APS---Iceland---26-9-13.pdf>
- Stella K. Víðisdóttir - Lærdómur af innleiðingu tilraunaverkefnis um NPA í Reykjavík
<http://www.samband.is/media/npa-2013/StellaVidis.pdf>
- Ragnar Gunnar Þórhallsson - Áskoranir og ávinningur með NPA
http://www.samband.is/media/npa-2013/Ragnar_Gunnar_NPA_Askoranir_og_avinningur_2_10_2013.pdf
- Lars Backus - Erfarenheter av personlig assistans i Östersunds kommun Sverige
<http://www.samband.is/media/npa-2013/Personal-assistance-2-oktober-2013.pdf>
- Gunnlagur Júlíusson - Raunsætt mat miðað við reynslu nágretta okkar
<http://www.samband.is/media/npa-2013/Gunnlaugur.pdf>
- Guðjón Sigurðsson – Vonir og væntingar
<http://www.samband.is/media/npa-2013/Lifid-er-yndislegt-felagsmalastjorar.pdf>

Upplýsinga- og umræðufundur um stöðuna í yfirfærslu málefna fataðra – feb. 2014

- Halldór Halldórsson – Inngangsorð
<https://vimeo.com/86884918>
- Karl Björnsson – Fjárhagslegar forsendur yfirfærslunnar
<http://www.samband.is/media/flutningur-14-feb-2014/KarlBjornsson.pdf>
- Lúðvík Geirsson – Staða endurmatsins
<http://www.samband.is/media/flutningur-14-feb-2014/Ludvik.pdf>
- Tryggvi Þórhallsson og Valgerður Freyja Ágústsdóttir – Spurningakönnun Sambandsins 2013
http://www.samband.is/media/flutningur-14-feb-2014/TTh_VFA.pdf
- Guðrún Ágústa Guðmundsdóttir – Þróun og uppbygging fasteignamála
<http://www.samband.is/media/flutningur-14-feb-2014/GudrunAgusta.pdf>
- Soffía Lárusdóttir – Þróun og uppbygging fasteignamála
<https://vimeo.com/86885323>
- Þór G. Þórarinnsson – Breytingar á reglugerð um þjónustu við fatlað fólk á heimilum sínum
<http://www.samband.is/media/flutningur-14-feb-2014/Thor.pdf>
- Jóna Rut Guðmundsdóttir -
<https://vimeo.com/86884929>
- Ingibjörg Garðarsdóttir -
<https://vimeo.com/86885827>
- Guðjón Bragason – Grá svæði í velferðarþjónustu
<http://www.samband.is/media/flutningur-14-feb-2014/GudjonBragason.pdf>
- Soffía Gísladóttir – Samantekt
<http://www.samband.is/verkefni/felagsthjonusta/fundur-og-radstefnur/umraedufundur-14.-februar/upplýsinga-og-umraedufundur-14.-februar-2014/>

Sveitarfélög og fatlaðir íbúar – málþing ÖBÍ –feb 2014

- Guðbjörg Andrea Jónsdóttir - Fatlað fólk og öryrkjar sem íbúar sveitarfélaga
[http://www.obi.is/media/adalfundur/Adferdafraedi,-thattakendur-og-framkvaemd-\(GAJ\).pdf](http://www.obi.is/media/adalfundur/Adferdafraedi,-thattakendur-og-framkvaemd-(GAJ).pdf)
- Rannveig Traustadóttir – Reynsla fatlaðs fólks og öryrkja sem íbúa sveitarfélaga
[http://www.obi.is/media/utgafa/Reynsla-fatlads-folks-og-oryrkja-sem-ibuar-sveitarfel-\(RT\).pdf](http://www.obi.is/media/utgafa/Reynsla-fatlads-folks-og-oryrkja-sem-ibuar-sveitarfel-(RT).pdf)

- Hrafnahildur Snæfríðar- og Gunnarsdóttir – Reynsla sveitarstjórnarfólks og starfsmanna sveitarfélaga
[http://www.obi.is/media/utgafa/Reynsla-sveitarstj.folks-og-starfsm-sveitarfel-\(HSG\).pdf](http://www.obi.is/media/utgafa/Reynsla-sveitarstj.folks-og-starfsm-sveitarfel-(HSG).pdf)
- Soffía Lárusdóttir - Reynsla starfsfólks sveitarfélaga
<http://www.obi.is/media/utgafa/Reynsla-starfsfolks-sveitarfelaga-%28SL%29.pdf>
- Guðbjörg Andrea Jónsdóttir - Viðhorf til fatlaðs fólks og öryrkja
[http://www.obi.is/media/utgafa/Vidhorf-almennings-\(GAJ\).pdf](http://www.obi.is/media/utgafa/Vidhorf-almennings-(GAJ).pdf)

Virkjum hæfileikana – alla hæfileikana – ráðstefna Þroskahjálpar og ÖBI um atvinnumál – feb 2014

- Öll erindi á ráðstefnunni -
<http://www.throskahjalp.is/is/fraedsla/virkjum-haefileikana>
- Sólveig Anna Bóasdóttir - Samfélagslegt gildi atvinnuþátttöku
- Rannveig Traustadóttir – Ungt fatlað fólk og vinnumarkaðurinn
- Halldór Sævar Guðbergsson – Borgar sig að vinna?
- Guðrún Stefánsdóttir - Atvinnuþáttaka fólks með þroskahömlun sem hefur lokið starfstengdu nám
- Helga Eysteinsdóttir – Stökupallur til nýrra tækifæra
- Soffía Unnur Björnsdóttir – Samvinna MH og atvinnu með stuðningi
- Ása Dóra Konráðsdóttir – Virk starfsendurhæfing
- Gæsar-hópurinn – Góð gæs – gulli betri
- Bjarni Torfi Álfþórsson - Specialisterne á Íslandi

Málþing um söfnun og úrvinnslu gagna um fatlað fólk – ágúst 2014

- Peter Riis - [Disability care in local governments in Denmark](http://www.samband.is/media/malthing-26082014/Peter-Riis.pdf)
<http://www.samband.is/media/malthing-26082014/Peter-Riis.pdf>
- Tryggvi Þórhallsson - Definitions of disability services in the Icelandic system
<http://www.samband.is/media/malthing-26082014/Tryggvi.pdf>
- Guðbjörg Andrea Jónsdóttir – Mat notenda á þjónustunni – Könnun Félagsvísindast. 2014
<http://www.samband.is/media/malthing-26082014/Gudbjorg.pdf>
- Sesselja Árnadóttir – Könnun meðal stjórnenda sveitarfélaga
<http://www.samband.is/media/malthing-26082014/Sesselja.pdf>

Ársfundur Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga – okt. 2014

- Ársskýrsla Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga 2013
<http://www.jofnunarsjodur.is/media/js2014/Arsskyrsla-Jofnunarsjods-2013.pdf>
- Guðni Geir Einarsson – Endurmat á stuðningsþörf <http://www.jofnunarsjodur.is/frettir/nr/29081>

Fjármálaráðstefna Sambands íslenskra sveitarfélaga – okt. 2014

- Karl Björnsson – Fjárhagslegt uppgjör vegna yfirfærslu á þjónustu við fatlað fólk
<http://www.samband.is/media/fjarmalaradstefna-2014/Karl.pdf>

Málefni fatlaðs fólks innan samþættrar nærþjónustu sveitarfélaga – feb. 2015

- Halldór Halldórsson – Inngangsorð <https://vimeo.com/120475575>
- Eygló Harðardóttir - Stefnumörkun um framtíðarskipan húsnæðismála
<https://vimeo.com/120475564>
- Aðalsteinn Sigfússon – Viðbrögð við ræðu erindi velferðarráðherra
<https://vimeo.com/120475559>
- Soffía Gísladóttir - Tillögur um framtíðarskipulag atvinnumála fatlaðs fólks
<https://vimeo.com/120476339>
- Rannveig Einarsdóttir - Viðbrögð við tillögum um atvinnumál
<https://vimeo.com/120476336>

- Willum Þór Þórsson – Endurskoðun laga um málefni fatlaðs fólks
<https://vimeo.com/120476825>
- Björk Vilhjálmsdóttir – Viðbrögð við erindi Willums
<https://vimeo.com/120475561>
- Þór G. Þórarinnsson – Þjónusta á heimili og mat á stuðningsþörf
http://www.samband.is/media/felagsthjonusta/Thjonusta-a-heimili-og-mat-a-studningsthorf_Loka-final.pdf
- Soffía Lárusdóttir – Viðbrögð við erindi Þórs
<https://vimeo.com/120476340>
- Róbert Ragnarsson – Samantekt frá fundinum
<https://vimeo.com/120476337>

Landsþing Sambands íslenskra sveitarfélaga – apríl 2015

- Karl Björnsson- Þjónusta við fatlað fólk – stefnumörkun Sambandsins
<https://vimeo.com/125246395>

Fundargerðir:

- [Fundargerðir verkefnisstjórnar](#)
- Fundargerðir samráðsnefndar
<http://www.velferdarraduneyti.is/verkefni/malefni-fatladra/samradsnefnd/>