

# Þróun á framkvæmd þjónustu við fatlað fólk

*Starfshópur um mótun tillagna um  
kostnaðarskiptingu ríkis og sveitarfélaga  
vegna þjónustu við fatlað fólk*



# Hlutverk starfshóps um kostnaðarskiptingu ríkis og sveitarfélaga

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

## Verkefni starfshópsins er meðal annars:

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

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

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

# Tilfærsla á málefnum fatlaðs fólks

Sveitarfélögin tóku við þjónustunni frá ríkinu 1. janúar 2011

- Viljayfirlýsing undirrituð í mars 2009 um tilfærslu allrar almennrar þjónustu við fatlaða frá ríki til sveitarfélaga.
- Á grunni undirbúningsvinnu verkefnisstjórnar sem skipuð var fulltrúum ríkis og sveitarfélaga var unnið ítarlegt kostnaðarmat á heildarumsvifum málaflokksins sem samkomulag milli ríkis og sveitarfélaga um fjárhagslegar forsendur flutningsins, byggði á.
- Tilfærslan átti að fela í sér aukna samfellu og sveigjanleika í skipulagi og framkvæmd sem og möguleika til hagræðingar. Einfalda átti verklag, nýta áhrif samlegðar og samvinnu og auka skilvirkni, árangur og hagkvæmni. Þetta átti jafnframt að styrkja sveitastjórnarstigið.
- Framlög fylgdu með úr ríkissjóði sem standa áttu undir kostnaði sveitarfélaganna af yfirfærslunni. Framlögin tóku mið af rekstrarkostnaði þjónustunnar, spá um fjölda þjónustuþega og þróunar þjónustunnar. Auk þess var tekið tillit til óvissuþátta s.s. vegna búsetu.
- Fjármögnun þjónustunnar færðist til sveitarfélaganna, óháð því hvort hún væri veitt af sveitarfélögum, sjálfseignarstofnunum eða öðrum aðilum.

# Ríkið komið til móts við sveitarfélögin í þrígang

Yfirfærsla  
2011

- Útsvarshlutfall hækkað í 1,20% gegn samsvarandi lækkun á tekjuskattshlutfalli ríkisins.
- 1 ma.kr. vegna tímabundinna beinna framlaga á fjárlögum.
- Sveitarfélög fá húsnæði endurgjaldslaust en bókfært virði nam 4 ma.kr. á núverandi verðlagi.

2015

- Útsvarsprósentan hækkuð um 0,04 prósentustig úr 1,20% í 1,24% gegn samsvarandi lækkun á tekjuskattshlutfalli.

2016

- Útsvarshlutfall sveitarfélaga hækkað í 1,24% gegn samsvarandi lækkun á tekjuskattshlutfalli.
- Ríkisframlag lögfest sem nemur 0,235% af skatttekjum ríkissjóðs.
- Gróflega áætlað nema auknar tekjur vegna þessa ríflega 3 ma.kr. miðað við árið 2022.

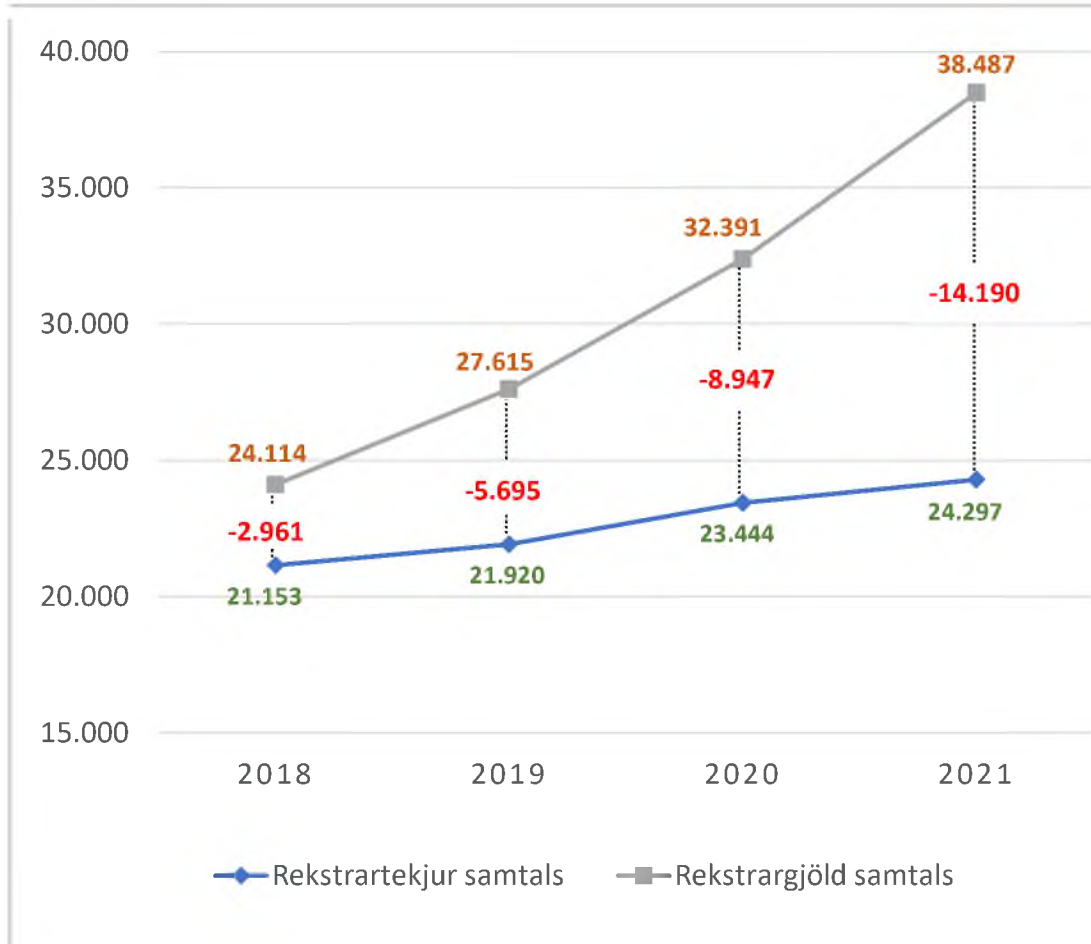
2022

- Útsvarshlutfall hækkað í 1,46% með samsvarandi lækkun á tekjuskattshlutfalli ríkissjóðs.
- Gróflega áætlað nemur hækkunin 5 ma.kr. á verðlagi ársins 2022.
- Framlög vegna NPA hækkuð í 1,1 ma.kr. eða alls 375 m.kr. hækkun frá fyrra ári.

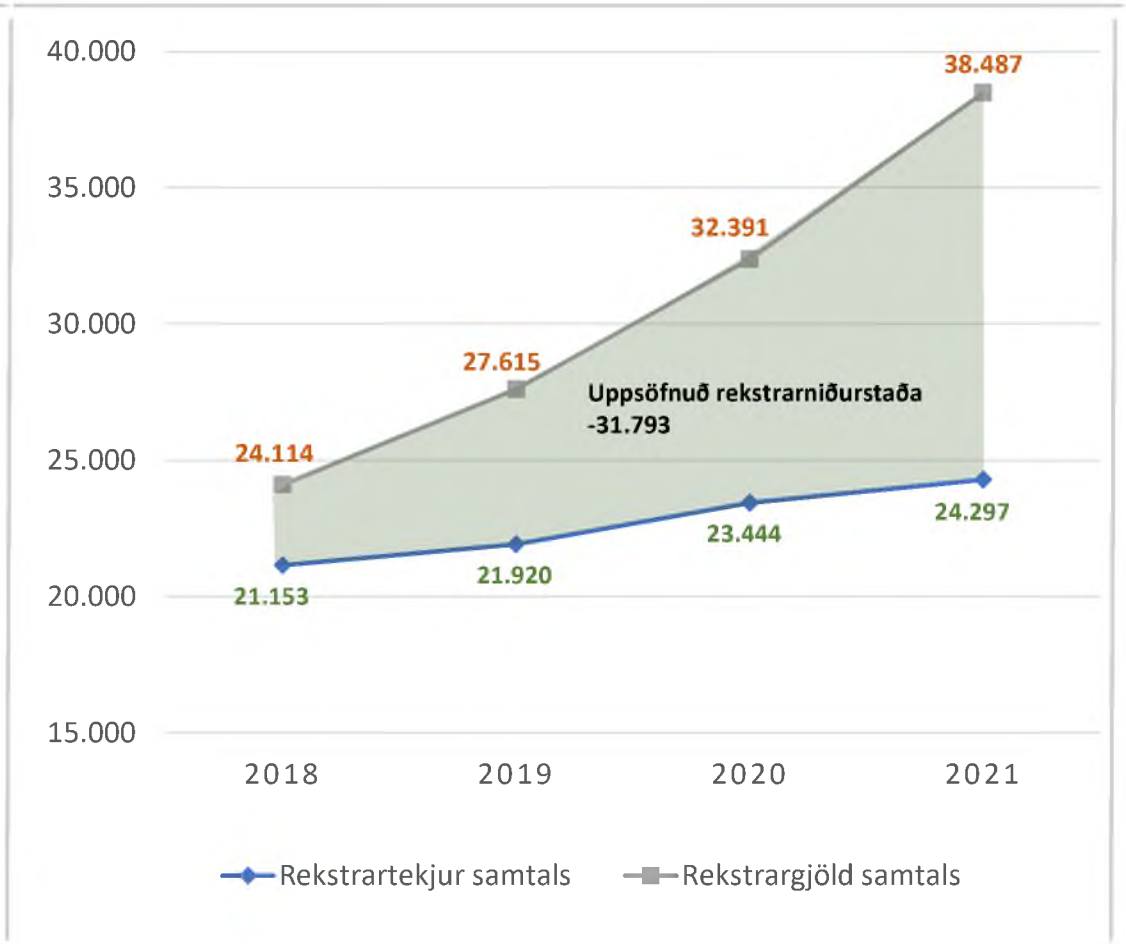
- Gróflega má áætla að þær breytingar sem gerðar hafa verið frá 2015 séu að skila sveitarfélögunum um 9 ma.kr. í auknar tekjur á ári (m.v. 2023).
- Með þessu er ríkið búið að auka framlög sín um þriðjung frá því sem upphaflega var gert ráð fyrir.

# Þróun rekstrar á þjónustu við fatlað fólk 2018-2021

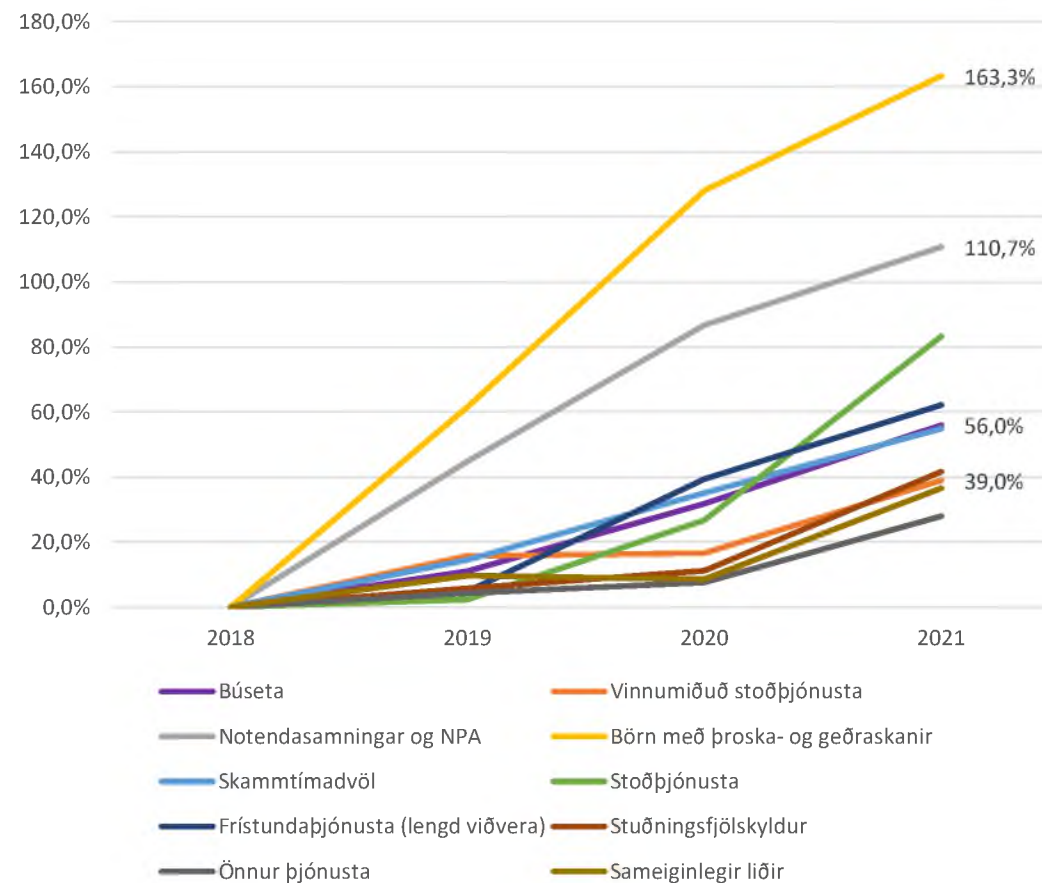
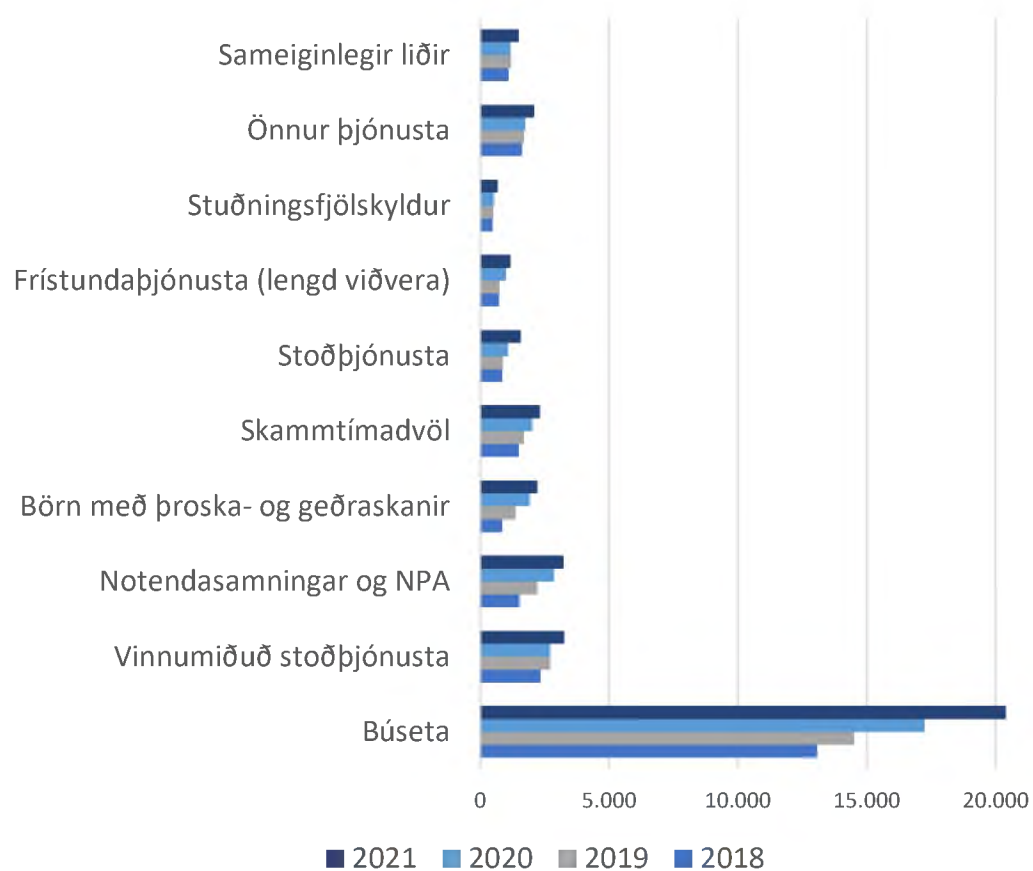
## Rekstrartekjur og –gjöld árin 2018-2021



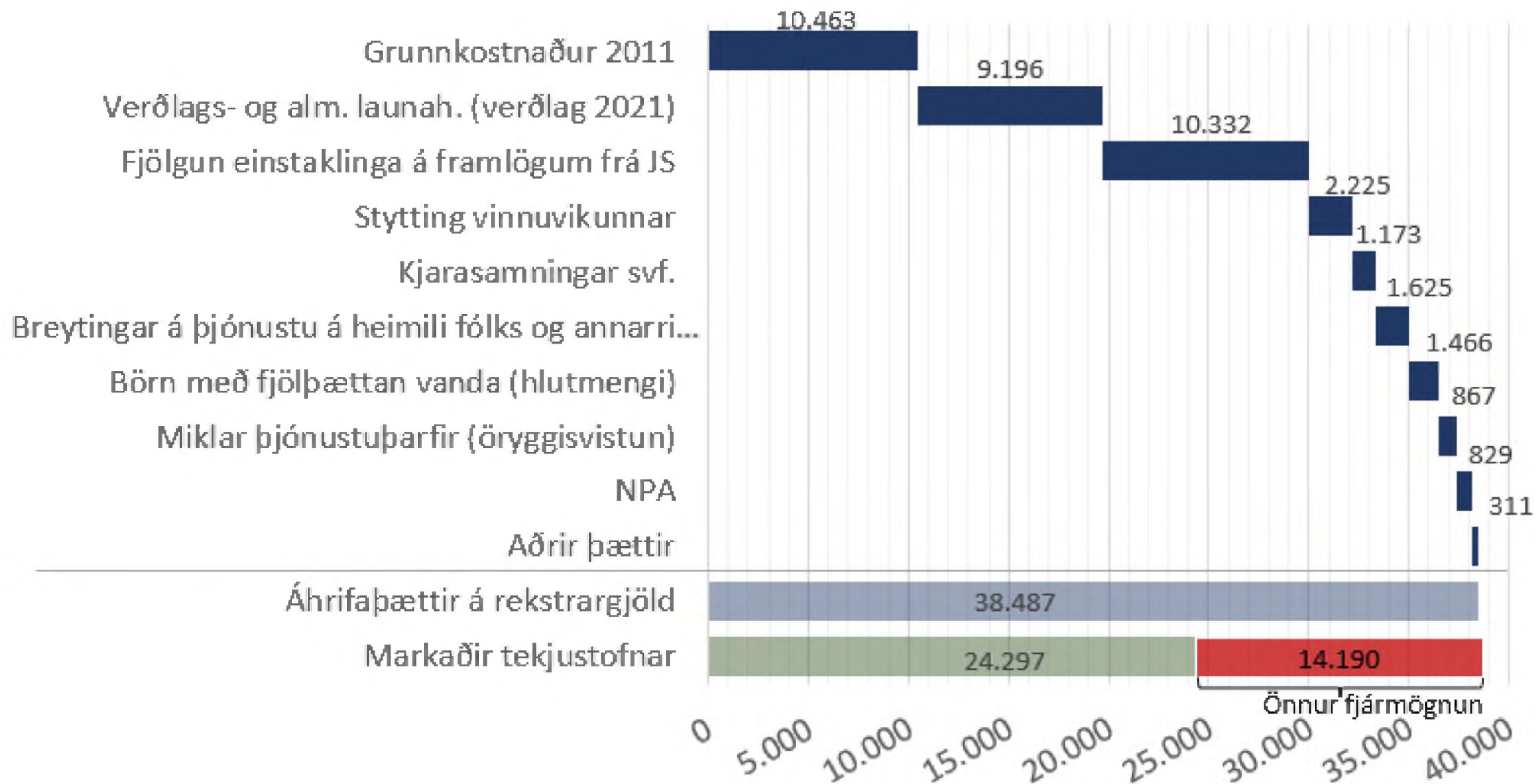
## Uppsöfnuð rekstrarniðurstaða 2018-2021



# Þróun einstakra kostnaðarliða 2018-2021



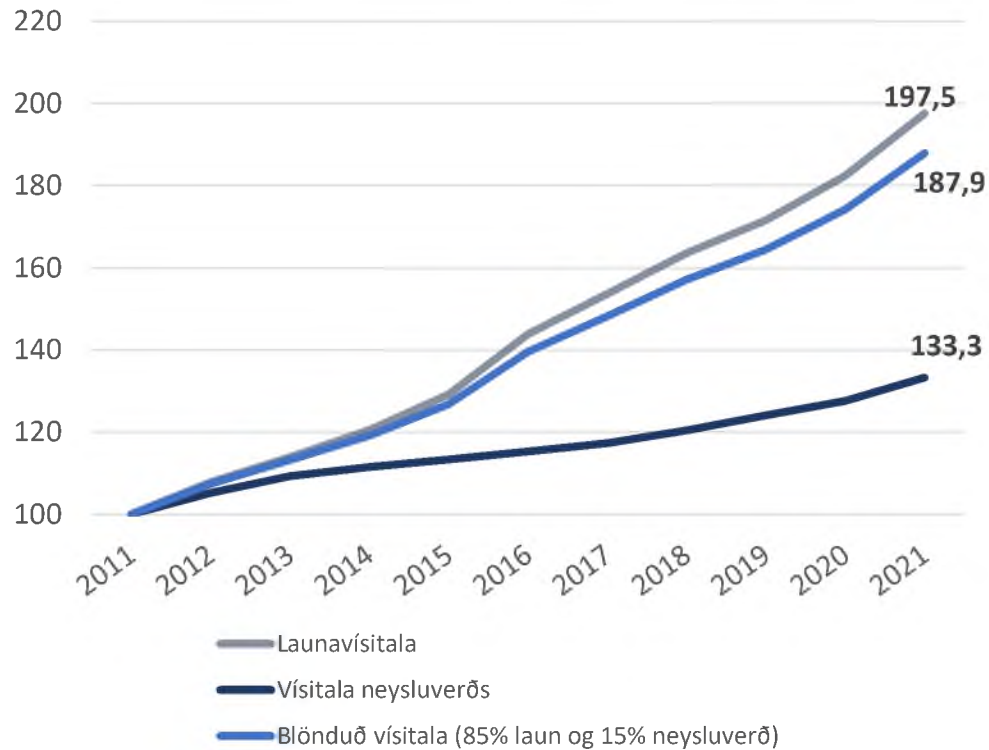
# Áhrifaþættir í rekstri sértækrar þjónustu við fatlað fólk 2021



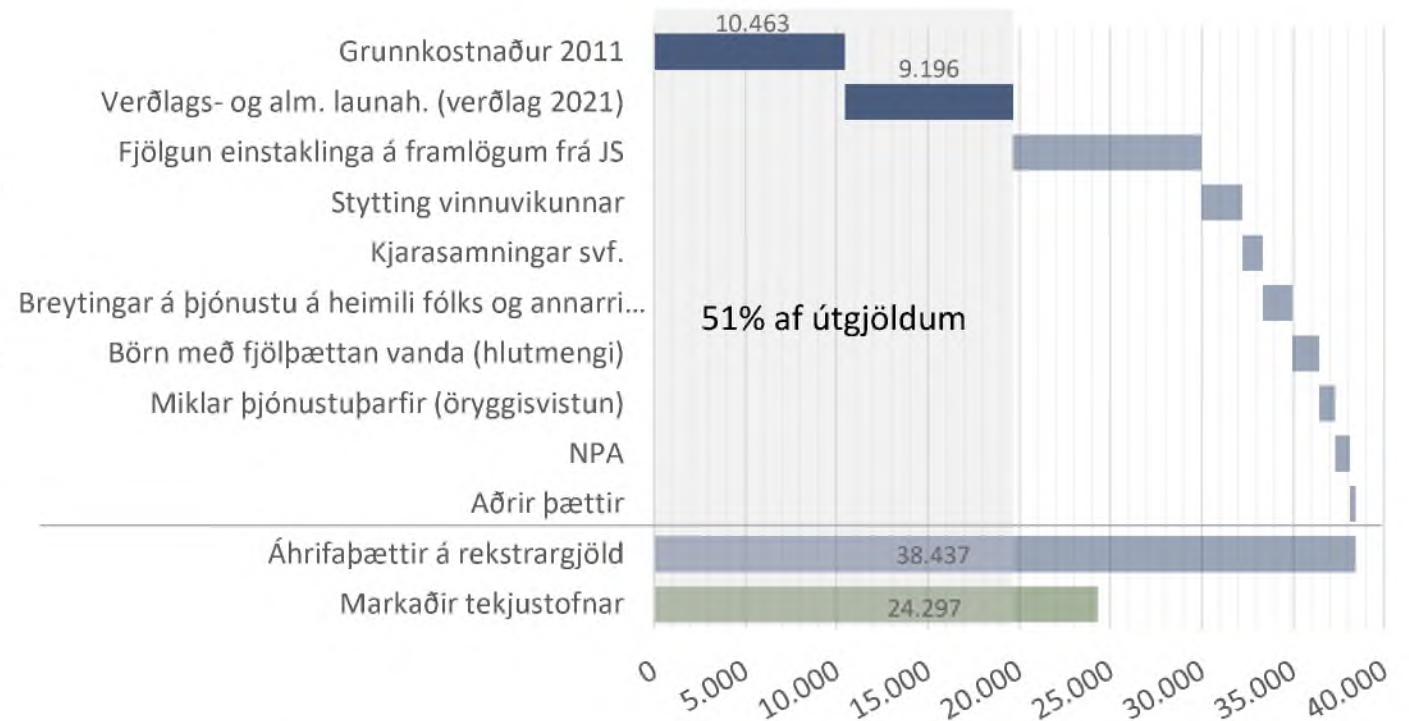


# Verðlag og almennar launahækkkanir

## Þróun launavísitölu og vísitölu neysluverðs



## Áhrif verðlags og almennra launahækkkana



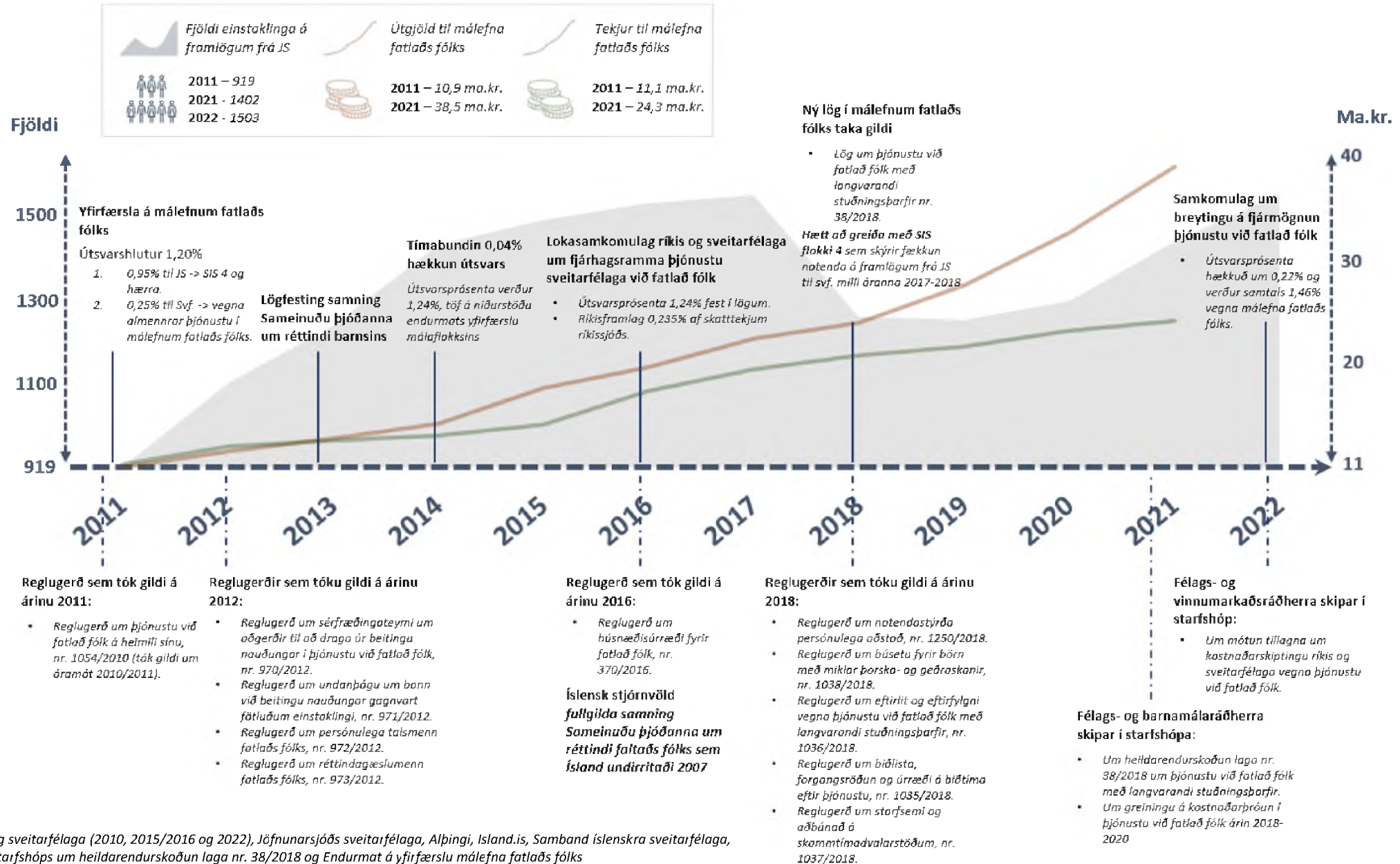
- Meðalkostnaður á hvern notanda (919) 2011 – 11,4 m.kr.
- Meðalkostnaður (2011) á hvern notanda á verðlagi 2021 – 21,4 m.kr.
- Meðalkostnaður 2021 á hvern notanda á verðlagi 2021 – 28,7 m.kr.

Forsendur blandaðrar vísitölu: Sótt úr Samkomulagi ríkis og svf. um fjárhagsramma tilfærslu þjónustu við fatlaða – Fjárhæðir á fjárlögum árin 2011-2013 tóku breytingum vegna 85% launa og 15% annarra rekstrarþátta. Rekstur þjónustu skiptist 80-90% í laun og launatengd gjöld og 10-20% í annan rekstrarkostnað.

Heimild: Hagstofa Íslands. Samkomulag ríkis og sveitarfélaga (2010) Endurmat á yfirfærslu málefna fatlaðs fólks (2015)



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



Heimild: Samkomulög ríkis og sveitarfélaga (2010, 2015/2016 og 2022), Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga, Alþingi, Island.is, Samband Íslenskra sveitarfélaga, Stjórnarráð Íslands, Skýrsla starfshóps um heildarendurskoðun laga nr. 38/2018 og Endurmat á yfirfærslu málefna fatlaðs fólks

# Fjöldi notenda þjónustu og áhrif þeirra á útgjöld

## Áhrifaþættir

**Fyrir 2011:** Fjöldi notenda og þjónustuparfir tóku mið af huglægum og ósamræmdum aðferðum.

**Eftir 2012 :** Upptaka og notkun SIS mats gengur út á að nýta hlutlægar og samræmdar aðferðir við mat á stuðningsþörfum og fjölda notenda.

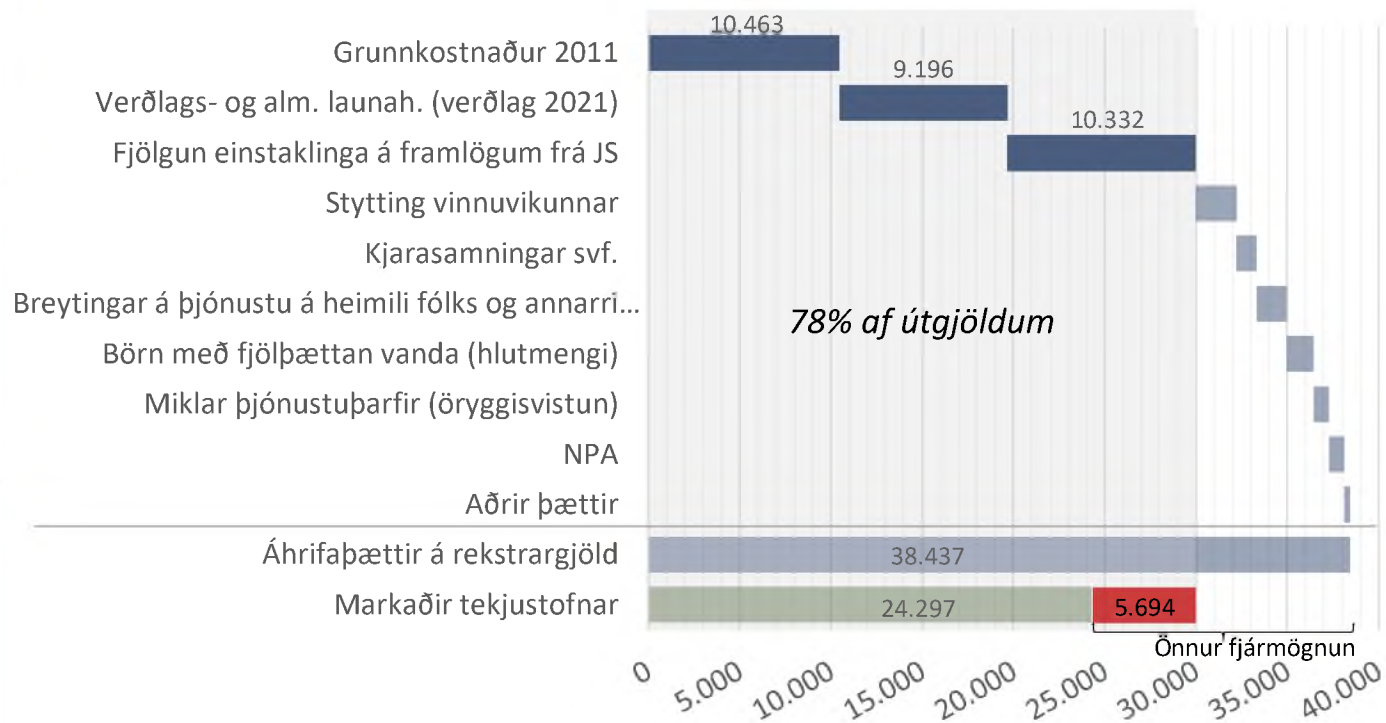
### Fyrir lög - Lög um málefni fatlaðra nr. 59/1992 – 2. gr. Skilgreiningar:

Sá á rétt á þjónustu samkvæmt lögum þessum sem er andlega eða líkamlega fatlaður og þarfnast sérstakrar þjónustu og stuðnings af þeim sökum. Hér er átt við þroskahömlun, geðfötlun, hreyfihömlun, sjón- og heyrnarskerðingu. Enn fremur getur fötlun verið afleiðing af langvarandi veikindum, svo og slysum.

### Lög um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir nr. 38/2018 – 2. gr. skilgreiningar:

- Fötlun:** Afleiðing skerðinga og hindrana af ýmsum toga sem verða til í samspili fólks með skerðingar og umhverfis og viðhorfa sem hindra fulla og árangursríka samfélagsþátttöku til jafns við aðra. Skerðingar hlutaðeigandi einstaklings eru langvarandi og hindranirnar til þess fallnar að viðkomandi verði mismunandi vegna líkamlegrar, geðrænnar eða vitsmunalegrar skerðingar eða skertrar skynjunar.
- Fatlað fólk:** Fólk með langvarandi líkamlega, geðræna eða vitsmunalega skerðingu eða skerta skynjun sem verður fyrir ýmiss konar hindrunum sem geta komið í veg fyrir fulla og árangursríka samfélagsþátttöku til jafns við aðra ef aðstoðar nýtur ekki við.

## Áhrif fjölgun einstaklinga



### Samantekt

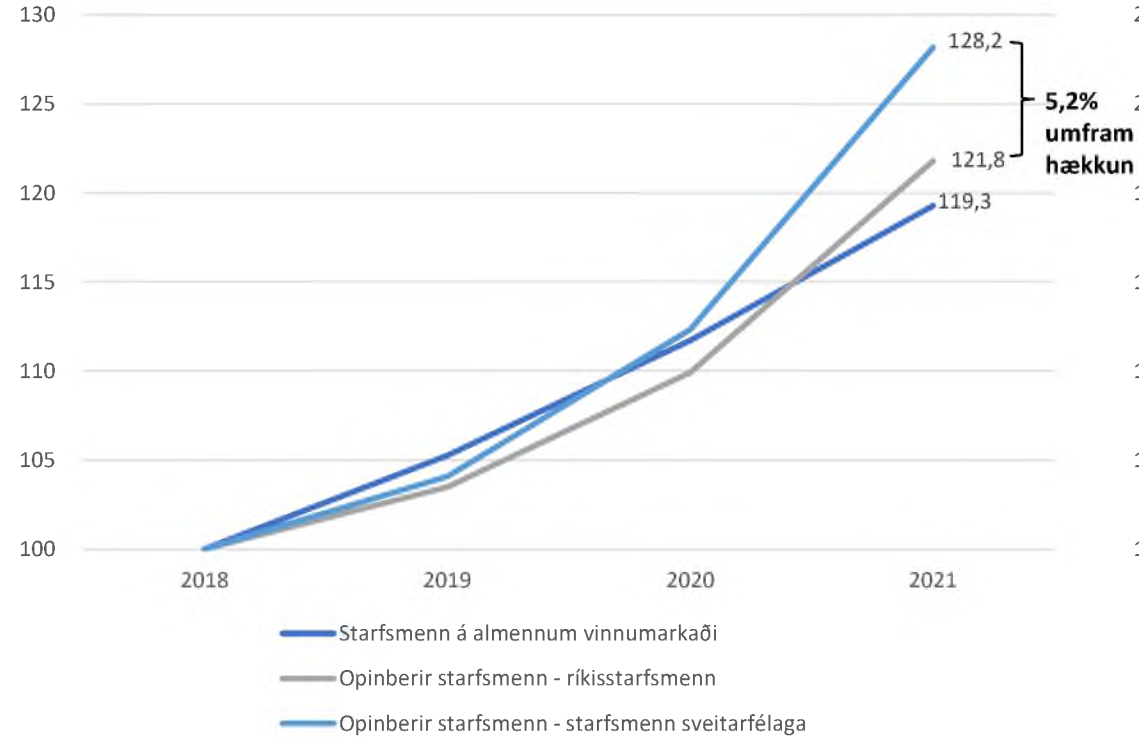
- 2018: IV flokkur SIS mats fer út, 261 einstaklingar ekki lengur á framlögum frá JS.
- 2021: Breytingar á reikniaðferð SIS mats leiðir til þess að hópurinn sem fór út 2018 kemur inn meira og minn aftur í framlögum frá JS.
- 2021: Grunnkostnaður vegna 1402 einstaklinga 30 ma.kr. þar af eru 266 einstaklingar fjármagnaðir með annarri fjármögnun en mörkuðum tekjustofnum
- 2011-2021: 52,6% fjölgun í notendahópi þjónustunnar
- 2011-2021: 15,8% fjölgun íbúa á landinu

\*Útgjöld 2011 á verðlagi 2021: blönduð vísitala 85% launavísitala og 15% vísitala neysluverðs

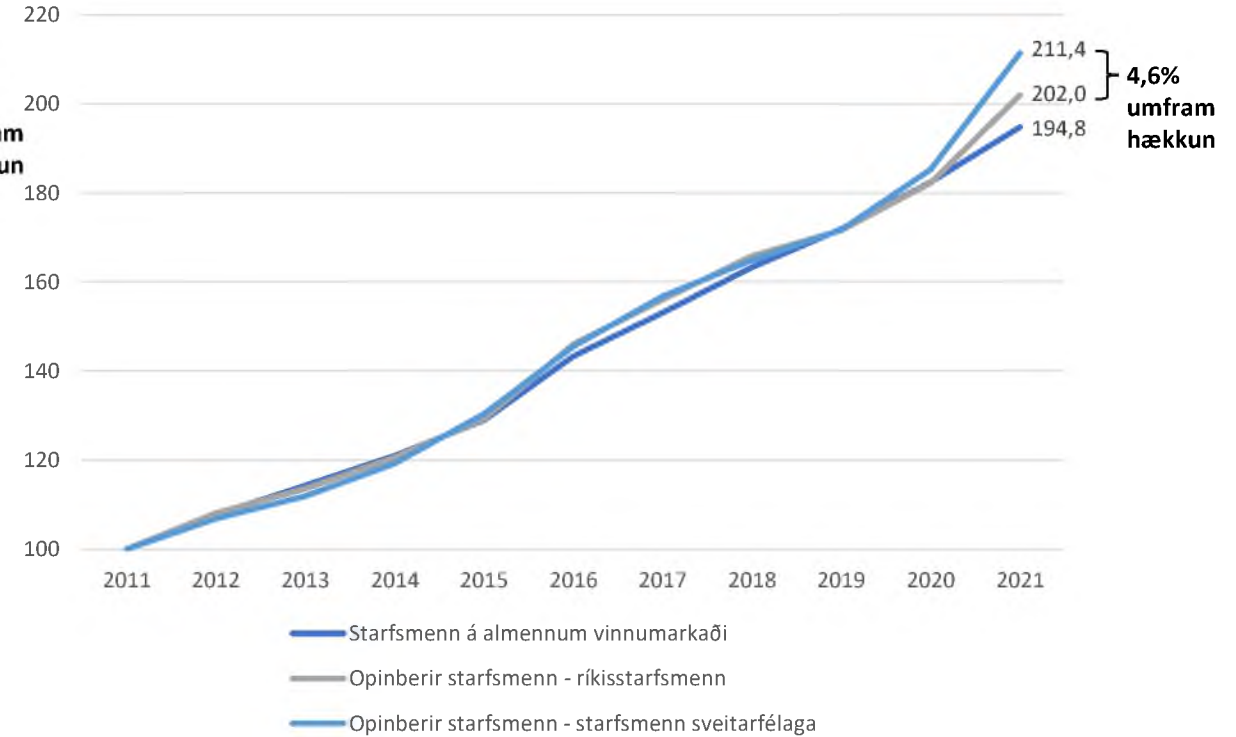
Heimild: Hagstofa Íslands. Samkomulag ríkis og sveitarfélaga (2010) Endurmat á yfirfærslu málefna fatlaðs fólks (2015) og Jöfnunarsjóki. Sveitarfélaga

# Þróun vísitalna helstu launþegahópa

## Þróun launa helstu launþegahópa, ársmeðaltöl 2018-2021





## Þróun launa helstu launþegahópa, ársmeðaltöl 2011-2021




# Stytting vinnuvikunnar og kjarasamningar svf.

## Áhrifaþættir

**Fyrir 1. maí 2021**  Eitt stöðugildi (100% starfshlutfall) = **2080 vinnustundir á ári**


**Eftir 1. maí 2021**  Eitt stöðugildi (100% starfshlutfall) = **1664 - 1872 vinnustundir á ári**

Samdráttur um 11%-25% á hvert stg. í vaktavinnu

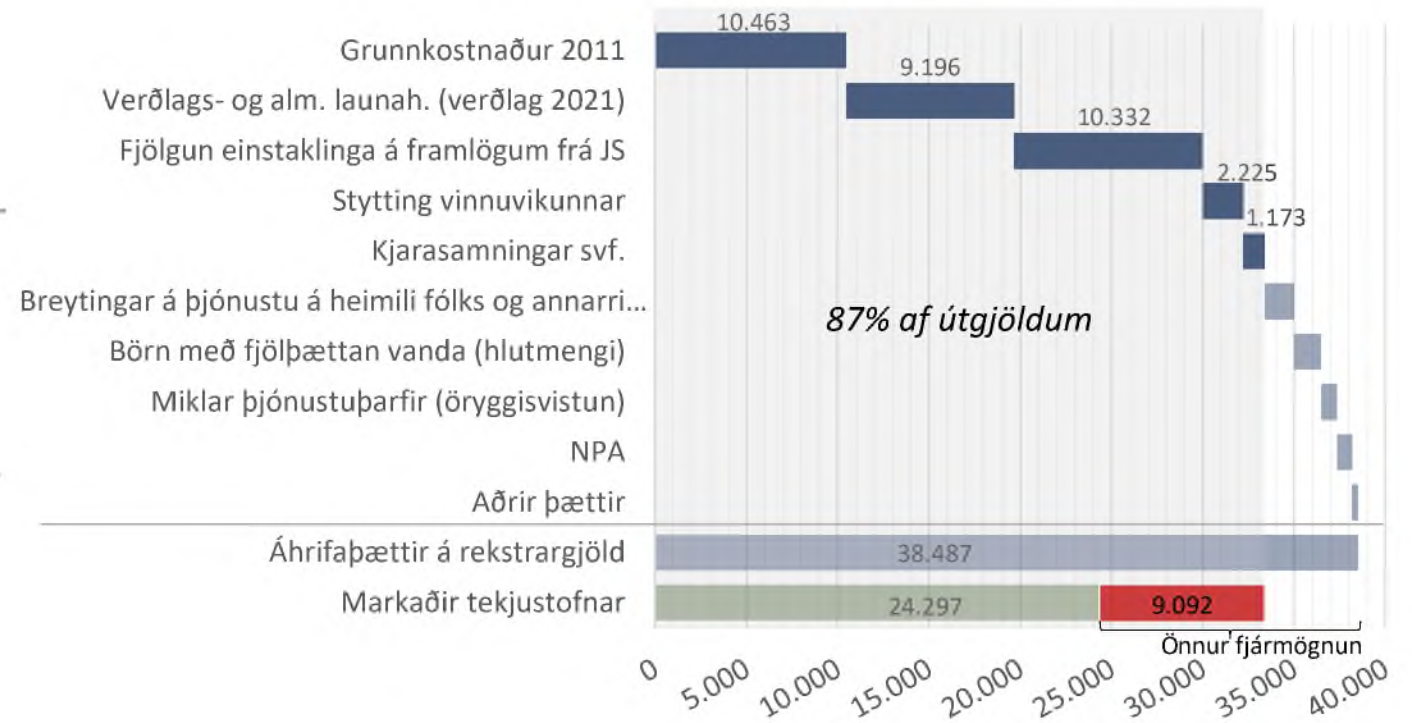
**2020-2021**  Aukning stöðugilda svf. í þjónustu við fatlað fólk **287,9 eða 12,5%**

**Áhrif vinnustyttingar\* = 2.255 m.kr.**

**2011-2021**  Launavísitala starfsmanna svf. aukist **4,7% meira** en starfsmanna ríkisins

**2021**  Hátt hlutfall starfsmanna í þjónustu við fatlað fólk tilheyra lægstu tekjuhópunum – **Áhrif kjarasamninga svf. = 1.173 m.kr.**

## Áhrif styttingu vinnuvikunnar og kjarasamninga svf.



# Áhrifaþættir í búsetumálum fatlaðs fólks

## Undirritun samning Sameinuðupjóðanna um réttindi fatlaðs fólks 2007

### Reglugerð nr. 296/2002 um búsetu fatlaðra

- *Búsetukostir fatlaðs fólks fyrir 2011:*
  - *Íbúðir með sameiginlegri aðstöðu (engin takmörk um fjölda)*
  - *Sambýli (Ekki fleiri en 6 og herbergi ekki minni en 10 fermetrar)*
  - *Áfangastaðir (tímabundin búseta)*
  - *Vistheimili (engin takmörk um fjölda)*
  - *Heimili fyrir börn (engin takmörk um fjölda)*

### Reglugerð nr. 1054/2010 um þjónustu við fatlað fólk á heimilum sínum

- *Stærð íbúða að jafnaði ekki minni en 40-60 fermetrar. Íbúðir skulu ávallt fullnægja lágmarkskröfum byggingareglugerðar hverju sinni. Fjöldi íbúða í fjölbýli skulu ekki vera á bilinu fjórar til sex.*

### Framkvæmdaráætlun í málefnum fatlaðs fólks 2012-2014

- *Lögð verði niður í áföngum búseta sem ekki uppfyllir reglugerð 1054/2010, svo sem herbergjasambýli.*

### Reglugerð um húsnæðisúrræði fyrir fatlað fólk nr. 370/2016

- *Fjöldi íbúða í fjölbýli ekki fleiri en sex en sjö í ef um er að ræða heimili með sameiginlegri aðstöðu.*

### Samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks fullgiltur 2016

#### Framkvæmdaráætlun 2017-2021

- *Herbergjasambýli verði lögð niður*

### 10. gr. laga nr. 59/1992 um málefni fatlaðs fólks (úr gildi)

- *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.*

### 9. gr. laga nr. 38/2018 um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir

- *Fatlað fólk á rétt á húsnæði í samræmi við þarfir þess og óskir og félagslegri þjónustu sem gerir því kleift að búa á eigin heimili og stuðlar að fullri aðlögun þess og þátttöku í samfélaginu. Um húsnæði fyrir fatlað fólk gilda ákvæði skipulags- og byggingarlaga, lög um húsnæðismál og lög um almennar íbúðir, eftir því sem við á.*
- *Fatlað fólk á rétt á því að veija sér búsetustað og hvar og með hverjum það býr, til jafns við aðra. Óheimilt er að binda þjónustu við fatlað fólk því skilyrði að það búi í tilteknu búsetuformi.*

### 2. mgr. 1. gr. laga nr. 38/2018 um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir




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

### Sjá viðauka 2



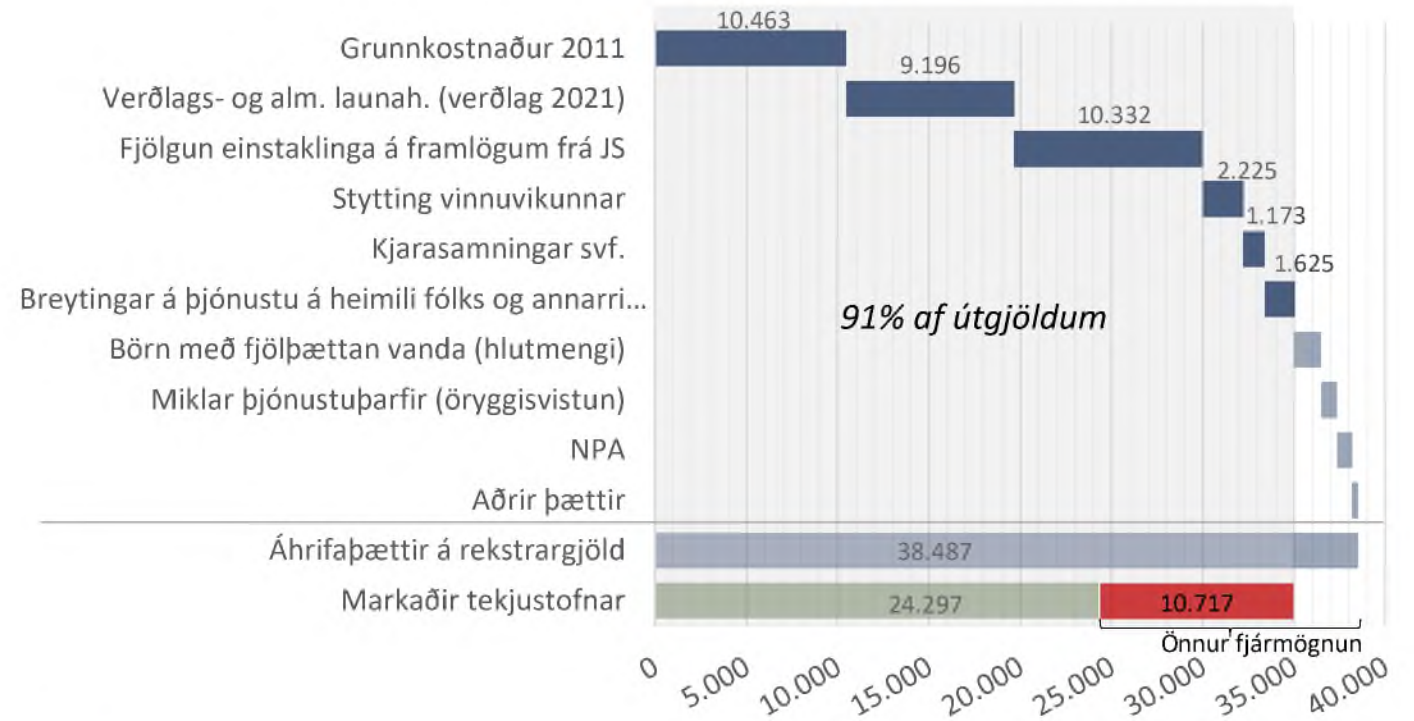
# Áhrifaþættir í búsetumálum fatlaðs fólks

## Áhrifaþættir

- 2021**  621 einstaklingar í búsetukjörnum
-  Að jafnaði þarf 0,3 fleiri stöðugildi í búsetukjörnum
-  1,6 ma.kr. kostnaðarauki

- Fjöldi stöðugilda í sambýlum er fenginn úr skýrslu um Endurmat á yfirfærslu fatlaðs fólks
- Rekstur íbúðakjarna var 5% af útgjöldum 2010 – að teknu tilliti til þess þá gæti kostnaðaraukinn lækkað um 81 m.kr.
- Niðurlagning sambýla hefur leitt til óhagræðis – Sambýli enn í rekstri með takmarkaðri nýtingu rýma. Dæmi um sambýli með 5-6 rýmum í rekstri með 2-3 íbúum. Fjöldi stöðugild á á hvern notanda í þeim úrræðum hefur aukist.
- Fjárfesting sveitarfélaga í sértæku húsnæði fyrir fatlað fólk hófst að alvöru 2016, sem skýrir að hluta aukningu kostnaðar sveitarfélaga frá árinu 2018.
- Vandinn með biðlista snýr að umbreytingu á húsnæðiskostum fatlaðs fólks. Útgjöld munu halda áfram að vaxa í sama hlutfalli með óbreyttu fyrirkomulagi.

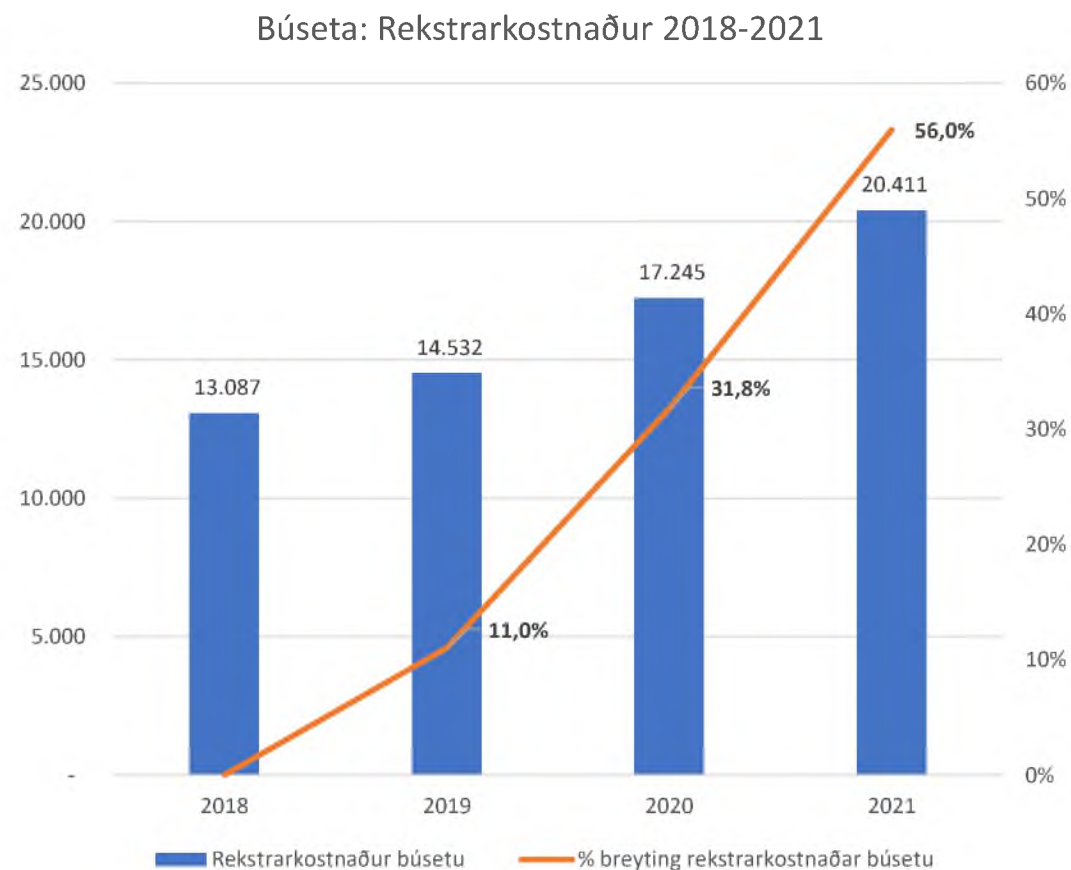
## Breytinga á þjónustu á heimili fólks og annarri þjónustu



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



# Þróun á rekstrarkostnaði búsetu 2018-2021



- Fjöldi íbúa í lok árs 2014 – 830 (herbergjasambýli og önnur húsnæðisúrræði\*)
- Fjöldi fatlaðs fólks í sértæku húsnæðisúrræði 2021 (sept) – 958
- Fjölgun fólks í sértæku húsnæði milli 2014-2021 – 15,4%

\*ekki félagslegt húsnæði

# Þriðja stigs þjónusta: Börn með fjölþættan vanda og fullorðnir í öryggisvistun

## Börn með fjölþættan vanda

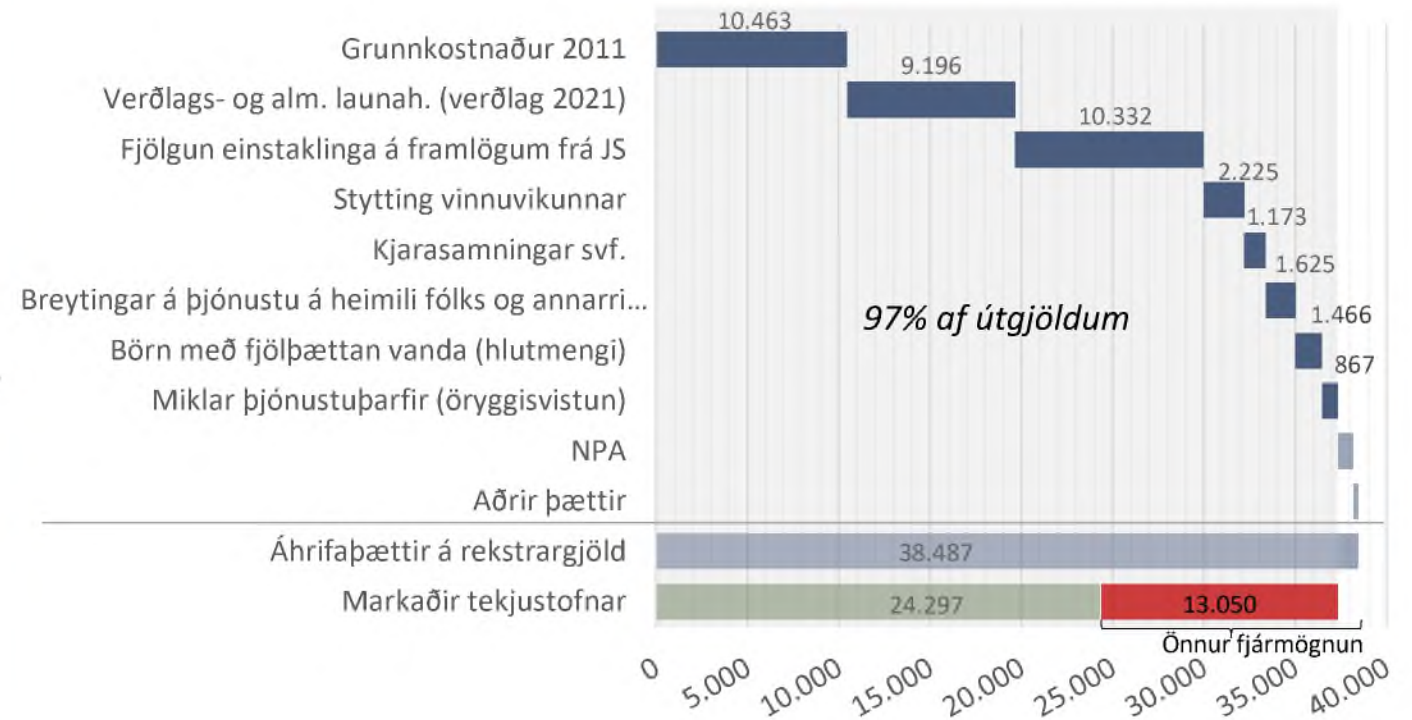
- Greining á núverandi skipulagi þjónustu sýnir að hún leiðir til hærri rekstrarkostnaður í þjónustu við börn með fjölþættan vanda sem skýrist fyrst og fremst af dreifðri og brotakenndri þjónustu við þennan viðkvæma hóp.
- Sveitarfélög hafa mismikla burði til að setja á fót úrræði fyrir þennan hóp og hafa því verið að leita í auknum mæli í úrræði á vegum einkaaðila.
- Barn með fjölþættan vanda kann að hafa þörf fyrir viðamikil úrræði s.s. vistun utan heimilis tímabundið og því flókið fyrir sveitarfélög að setja á fót úrræði fyrir svo umfangsmikla þjónustu tímabundið og hvað þá að halda úti slíku úrræði í lengri tíma.

## Öryggisþjónusta við fullorðna einstaklinga

### 8. gr. Stoðþjónusta

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

## Áhrif þriðja stigs þjónustu



# Notendastýrð persónuleg aðstoð (NPA)

## Áhrifaþættir

Milljónir króna	2018	2019	2020	2021
39,6 og hærrí	1	10	25	37
30 til 39,5	12	28	15	9
20 til 29	7	8	9	14
6 til 19	28	27	26	23
2 til 5,9	29	14	8	7
<b>Samtals</b>	<b>77</b>	<b>87</b>	<b>83</b>	<b>90</b>
Meðaltal samningsupphæða	13.510	19.558	26.193	30.308



2021: Fjöldi NPA samninga 90

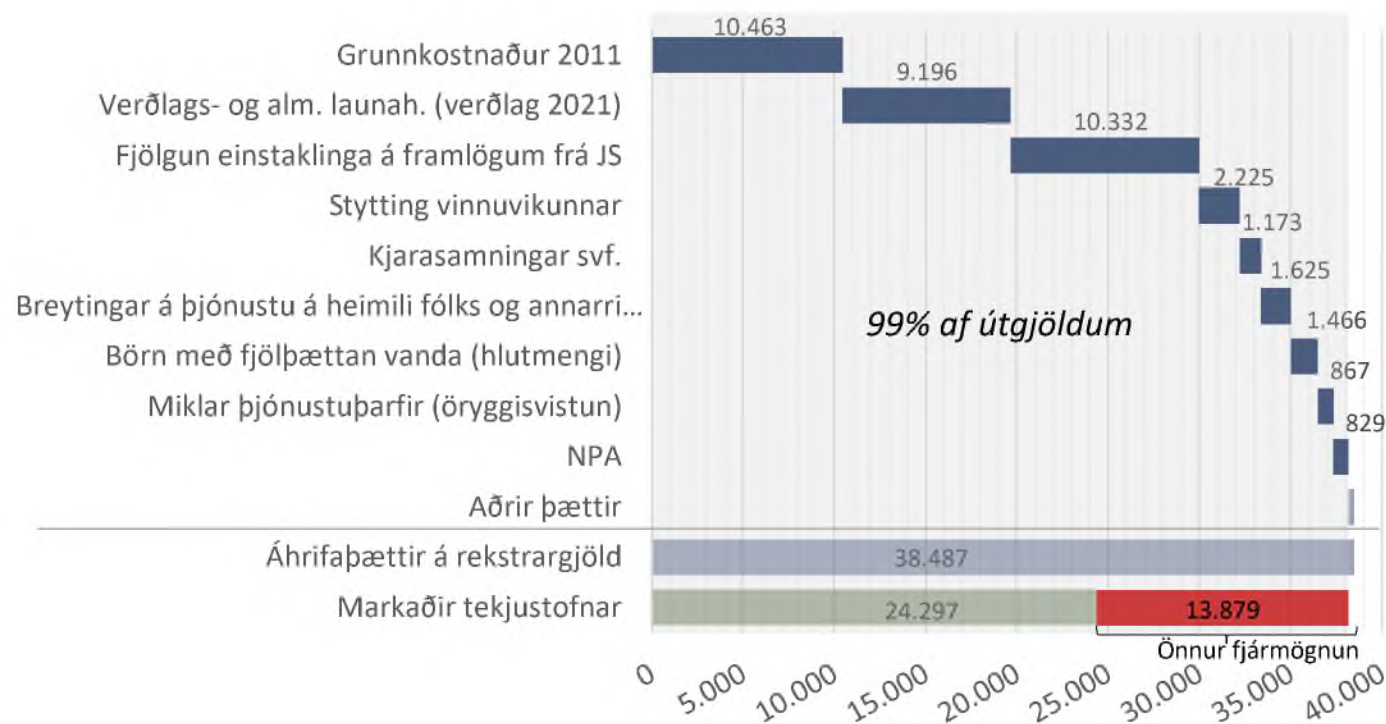


Meðalkostnaður samninga 30,6 m.kr.



Kostnaðarauki vegna NPA samninga 829 m.kr.

## Áhrif NPA



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

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

## Sögulegt yfirlit

**2010/2011:** Hluti af samkomulagi um yfirfærslu þjónustu var 0,25% útsvarshlutfall vegna almennrar þjónustu við fatlað fólk

- *Aðra þjónustu en þá sem fjármögnuð er í gegnum JS.*

**2015:** Niðurstöður Endurmats á yfirfærslu málefna fatlaðs fólks

- *Samræma viðmið um skil á milli almennrar og sértækrar þjónustu.*

**Fyrir 2019:** Sveitarfélög höfðu vald til að setja reglur um framkvæmd félagslegrar heimaþjónustu t.d. reglur um hámarksfjölda klukkustunda á viku.

- *Dæmi eru um að hámarksfjöldi klukkustunda var 4-8 klst. á viku.*

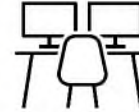
**2019:** Breytingar á lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991

- *Félagsleg heimaþjónusta fellur út og staðin kemur VII. kafli Stuðningsþjónusta.*
- *Þjónustan ekki lengur einungis bundin við heimili eða heimilishald notanda þjónustunnar heldur hvers konar aðstoð sem einstaklingar þurfa til að geta lífað sjálfstæðu lífi.*
- *Almenn stuðningsþjónusta geti verið allt að 15 klukkustundir á viku (65 klst. á mánuði og 780 klst. á ári = 0,4 stöðugildi).*
- *Óljóst er hvort þessar breytingar muni hafa kostnaðarauka í för með sér.*
- *Talið var að breytingin hafi óverulegan kostnaðarauka í för með sér. Samráð var við Samband íslenskra svf. sem gerði ekki athugasemd við kostnaðarmatið en hélt því til haga að í samráðsferlinu voru aðilar sammála um að ákveðin óvissa væri um útgjaldaþróun stuðningsþjónustu væri rétt að setja á laggirnar samráðsnefnd til þess að fylgjast með þróun kostnaðar.*

## Áhrifaþættir



0,25% fjárveiting fyrir almenna þjónustu og stjórnunarkostnað – 4,8 ma.kr.



Skrifstofukostnaður 1,5% af útgjöldum 0,6 ma.kr.



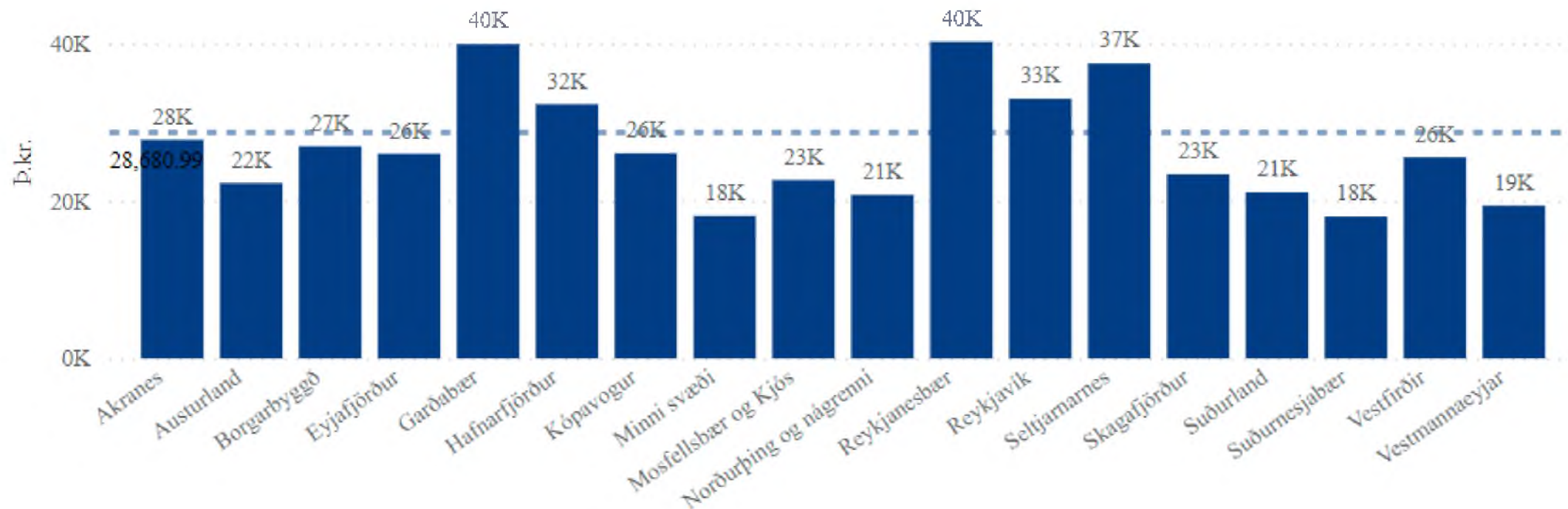
Áætlaður heildarkostnaður vegna 15 klst. í stuðningsþjónustu 5,7 ma.kr.



Fjárþörf vegna 15 klst. í þjónustu við fatlað fólk 1,5 ma.kr.

# Sveitarfélög - ábyrgð, skipulag og framkvæmd þjónustu

## Rekstrarkostnaður á hvern notanda 2021



- Ósamræmi í framkvæmd grunnmats á landsvísu – eitt mat til að tryggja samræmi og jafnræði í grunnþjónustu
- Hægt er að nýta SIS mat með markvissari hætti við gerð þjónustuáætlana
- Hluti (15%: 2021) framlaga greidd á kostnaðargrunni en ekki skv. SIS mati.
- Ekkert mat hefur verið lagt á þann kostnað sem hlýst af ákvörðunum sveitarfélaganna um þjónustuna m.t.t framkvæmdar og skipulags.



# Samantekt

- Fjölgu notenda umfram áætlanir
  - *Upptaka SIS mats og breytinga á notkun þess*
  - *Nýjar skilgreiningar í lögum*
- Fjárhagsrammi tók mið af skipulagi þjónustu 2008-2009
  - *Þjónustan einkenndist af stofnanaumhverfi og náði ekki til umbreytinga fyrir einstaklingsmiðaðri þjónustu*
- Breytingar í laga- og reglugerða-umhverfi
- Fyrirkomulag og framkvæmd þjónustu án skýrra viðmiða
  - *Vöntun á nýtingu SIS mats við framkvæmd þjónustu*