

Endurskoðun laga um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir nr. 38/2018 og greining á kostnaðarþróun hjá sveitarfélögum í þjónustu við fatlað fólk 2018 - 2020

Haraldur L. Haraldsson, *formaður starfshópa*
hlh@hlh.is

Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu, 10 . ágúst 2022



Í skýrslunni er að finna mikið af upplýsingum sem ekki hafa verið aðgengilegar um stöðu þjónustu við fatlað fólk. Auk þess er að finna tillögur um hvernig brugðist skuli við tilteknum verkefnum sem tilgreind eru í skýrslunni.

Þjónustu við fatlað fólk hefur í gegnum tíðina liðið fyrir það, a.m.k. að einhverju leyti, að ekki hafa legið fyrir áreiðanlegar upplýsingar um stöðu málaflokksins sem hægt yrði að nýta við gerð heildstærðar stefnumótunar þar sem fram kæmu skýr markmið og hvernig staðið yrði að fjármögnun þeirra.

Búseta fatlaðs fólks í sértæku húsnæði og hver er þörfin?

Þjónustusvæði um málefni fatlaðs fólks	Fjöldi fatlaðra í sértæku húsnæðisúrræði	Fjöldi íbúa í herbergja-sambýlum	Fjöldi bú-setukjarna	Fjöldi íbúa í búsetu-kjörnum	Fjöldi fatlaðs fólks á biðlista	Þar af á hjúkrunarheimili eða	Á biðlista en ekki með lögheimili í sveitarfélaginu	Í herbergja-sambýli og á biðlista
Reykjavíkurborg	462	60	48	291	135			
Seltjarnarneskaupstaður	5	0	1	4	4			
Kópavogsbær	52	17	5	35	19			
Garðabær	19	13	1	6	19			
Hafnarfjarðarkaupstaður	65	20	7	44	39			
Mosfellsbær og Kjósahreppur	47	26	4	21	12			
Reykjanesbær	17	0	2	15	10			
Grindavíkurbær	6	0	1	6	1			
Suðurnesjabær	6	0	1	6	8			
Akraneskaupstaður	16	0	3	16	18			
Hvalfjarðarsveit	3	0	1	3	0			
Borgarbyggð, Dalir og Skorradalur	10	0	1	9	0			
Snæfellsnes	5	0	1	5	4			
Vestfirðir	10	0	3	10	0			
Sveitarfélagið Skagafjörður	21	9	3	12	0			
Norðurþing	3	4	0	0	9			
Fjallabyggð	15	4	1	6	1			
Dalvíkurbyggð	11	0	3	11	2			
Eyjafjörður	77	14	11	63	18			
Austurland	23	0	6	23	0			
Sveitarfélagið Hornafjörður	0	0	0	0	0			
Suðurland	25	5	4	20	24			
Vestmannaeyjarbær	7	0	1	7	0			
Skaftholt	8	7						
Sólheimar	45	14	3	8				
Samtals	958	193	111	621	323	5	42	30

Herbergja-sambýli	Á biðlista og ekki á herbergjasambýli	Samtals	Nýir búsetukjarnar með sex íbúðum
193	293	486	81

Tillögur varðandi sérstækt húsnæði fyrir fatlað fólk

Átak í sértækum húsnæðismálum



486

Fjöldi íbúða sem þarf að byggja:



5

ára áætlun að leggja niður herbergjasambýli

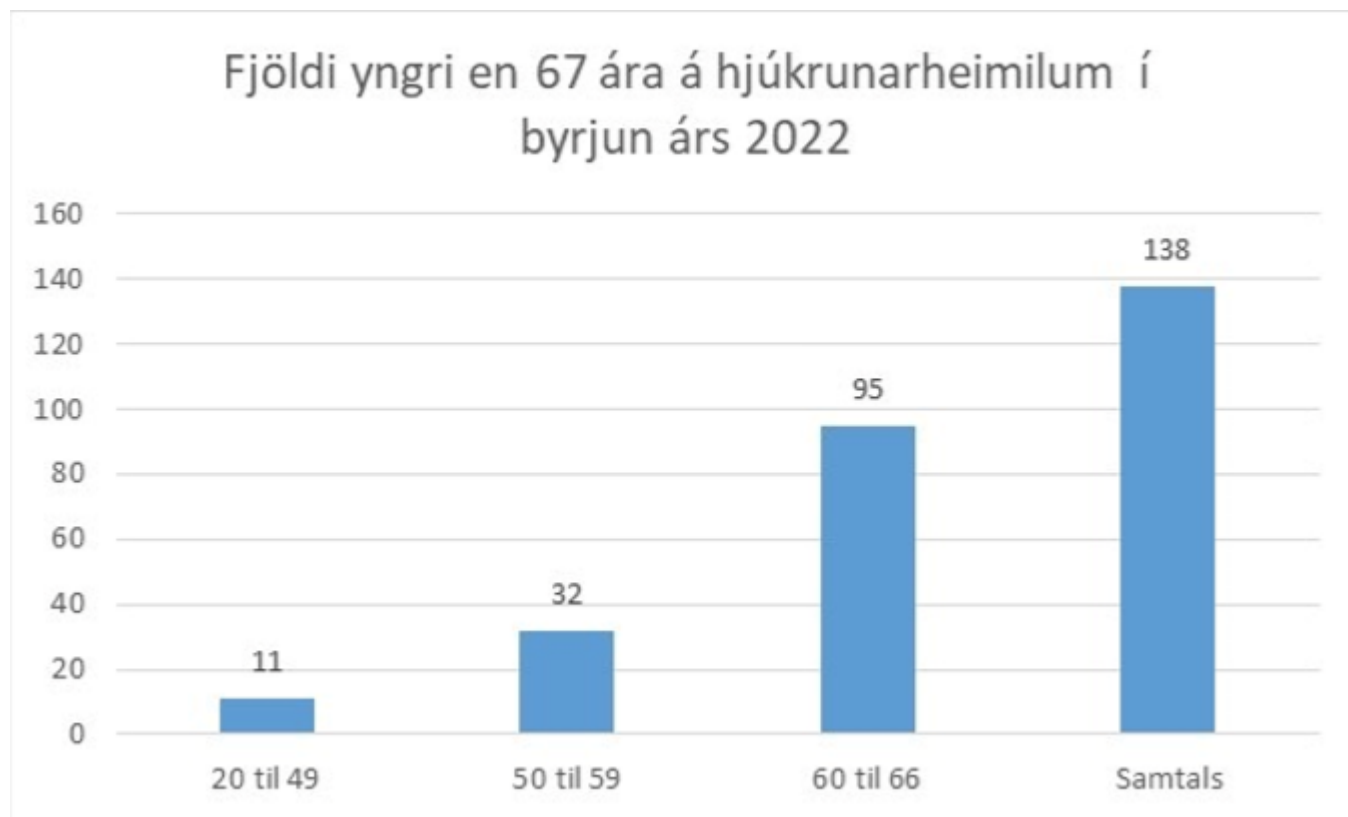


7

ára áætlun að eyða biðlistum eftir sértæku húsnæði fyrir fatlað fólk

Aukinni þjónustu fylgir aukinn kostnaður.

Yngri en 67 ára á hjúkrunarheimilum



Starfshópurinn leggur til að starfshópur félagsmála- og heilbrigðisráðuneytis skoði sérstaklega stöðu þessa hóps og skili ráðherrum tillögum um úrlausn eins fljótt og verða má. Einnig leggur starfshópurinn áherslu á að aðkoma Sambands íslenskra sveitarfélaga og hagsmunasamtaka fatlaðs fólks verði tryggð að vinnunni.

„Samningur Sameinuðu þjóðanna og lög nr. 38/2018 hafa í för með sér aðra nálgun og annað þjónustusig en verið hefur í þessum efnum, sem óhjákvæmilega kallar á ákveðnar kerfis- og hugarfarsbreytingar hjá þjónustuveitendum“

Þjónusta við fatlað fólk

Yfirfærsla á málefnum fatlaðs fólks

Útsvarshlutar 1,20%:

- 0,95% til JS -> SIS 4 og herra
- 0,25% til Sv. – Alm. þjónusta í málefnum fatlaðs fólks

Lögfesting samnings Sameinuðu-þjóðanna um réttindi barnsins

Tímabundin hækkun útsvars 0,04%, rennur í JS og verður 0,99% (Töf á úttekt 2011-2013)

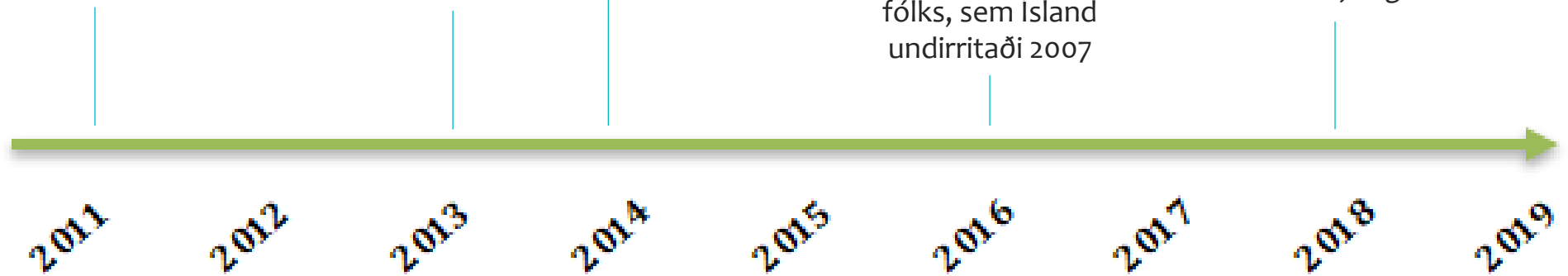
Lokasamkomulag:
Tímabundin hækkun útsvars lögfest (töluverður rekstrarhalli á málaflokknum) og Ríkisframlag 0,235% af skatttekjum ríkisjóðs.

Íslensk stjórnvöld fullgiltu samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks, sem Ísland undirritaði 2007

Breyting á almennum framlögum JS
Hætt að greiða með 4 flokki SIS mats

Breytingar á lögum:
Ný lög tóku gildi um málefni fatlaðs fólks

Uppfærsla á lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga um stuðningsþjónustu sveitarfélaga



Breytingar á lagaumhverfi er varða þjónustu við fatlað fólk

Við gildistöku laga nr. 38/2018 féllu úr gildi eldri lög um málefni fatlaðs fólks nr. 59/1992. Verulegur munur er á markmiðsákvæðum þessara tveggja laga þar sem áherslan í eldri lögum var:

Lög nr. 59/1992:

„[...]að tryggja fötluðu fólki jafnrétti og sambærileg lífskjör við aðra þjóðfélagsþegna og skapa því skilyrði til þess að lifa eðlilegu lífi.“

Hins vegar segir í lögunum nr. 38/2018 m.a.:

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



Skilgreining á fötlun

Skilgreining á fötlun skv. annarri grein laganna nr. 38/2018 var ekki í eldri lögum. En hún hljóðar sem hér segir í nýjum lögum:

1. 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 mismunað vegna líkamlegrar, geðrænnar eða vitsmunalegrar skerðingar eða skertrar skynjunar.

2. 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.

Hins vegar var í 2. gr. eldri laga skilgreint hverjir eiga rétt á þjónustunni:

Einstaklingur á rétt á þjónustu samkvæmt lögum þessum sé hann með andlega eða líkamlega fötlun og þarfnist sérstakrar þjónustu og stuðnings af þeim sökum.] ¹⁾ Hér er átt við þroskahömlun, geðfötlun, hreyfihömlun, sjón- og heyrnarskerðingu. Enn fremur getur fötlun verið afleiðing af langvarandi veikindum, svo og slysum.

Hugmyndafræði við gerð laga nr. 38/2018

Þær grundvallarhugmyndir sem unnið var með við gerð nýju laganna byggja á:

- a. Því að veita **bestu þjónustu** sem hægt er að veita á hverjum tíma til að koma til móts við sértækar stuðningsþarfir.
- b. Að fatlað fólk fái nauðsynlegan stuðning til þess að geta **notið fullra mannréttinda**.
- c. Að skapa skilyrði til **sjálfstæðs lífs á eigin forsendum**.
- d. Að borin sé virðing fyrir **sjálfræði og sjálfstæði**.
- e. Þjónustan miðist **við einstaklingsbundnar þarfir og aðstæður viðkomandi**, óskir og önnur atriði sem skipta máli.
- f. Að við framkvæmd laga þessara skuli **framfylgja þeim alþjóðlegu skuldbindingum sem íslensk stjórnvöld hafa gengist undir**, þ.e. m.a. og sérstaklega samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks og Barnasáttmálanum.
- g. Ákvarðanataka/þjónusta byggð á viðeigandi aðlögun.

Í lögum nr. 38/2018 kemur orðalagið „**á eða skal, eiga rétt**“ **17 sinnum fyrir í lögnum**, samanborið við sex sinnum í eldri lögnum nr. 59/1992. Nokkur munur er á því hvað er átt við með orðalaginu „á rétt á“ í núverandi lögum og eldri lögum.

Ætla verður að svo gerbreytt markmiðsákvæði laganna nr. 38/2018 frá eldri lögum og það að ítrekað komi fram að einstaklingur eigi rétt á einhverju **hljóti að leiði til aukinnar þjónustu og/eða kröfu um aukna þjónustu**. Gera má ráð fyrir einhvers konar **ruðningsáhrifum af NPA samningum** um frekari þjónustu samanborið við það sem var í eldri lögum. Fólk sem fái ekki NPA samninga vilji samt hafa eitthvað um þjónustuna að segja og þá með vísan til ákvæða í lögnum. Þjónustuþegar eru þannig orðnir meðvitaðri um að eiga rétt á einhverju, þ.e. að fyrir hendi sé skylda til að veita þjónustu vegna þess að réttur er til staðar og þ.a.l. er líklegra að sótt sé um þjónustu.



Mat á stuðningsþjónustu skv. 26. gr. laga nr. 40/1991

Þegar reynt er að leggja mat á breyttar þjónustuskilyldur nú veldur það umtalsverðum vandkvæðum **að Alþingi ákvað að lögfesta 15 tíma viðmiðið árið 2018 án þess að á undan færi mat á kostnaðaráhrifum.** Matið á þeim tímapunkti hefði þurft að taka til þess hvaða tímafjölda hvert og eitt sveitarfélag setti í félagslega heimaþjónustu áður en kæmi að gildistöku breyttra lagaákvæða. Þar hefði jafnframt þurft að greina á milli þjónustu við fatlaða og þjónustu við aldraða. Jafnframt hefði þurft að meta að hve miklu leyti sveitarfélög veittu fötluðu fólki félagslega liðveislu/heimaþjónustu, einkum þeim sem búa í sértæku húsnæðisúrræði.

Ljóst er að ekki var hugað að fjárhagslegum áhrifum fyrir sveitarfélög þegar Alþingi tók umrædda ákvörðun sem fól í sér að viðmiðið var lögfest fremur en að byggja á leiðbeiningum sem ekki væru bindandi. **Mátti þó ætla að þau áhrif yrðu veruleg þar eð ekkert sveitarfélag hafði sett sér þetta hátt viðmið í reglum sínum.** Þá liggur fyrir að ákveðnir erfiðleikar eru því samfara að draga fram eftir á hvernig útgjöld sveitarfélaga hafa þróast, m.a. þannig að greint sé á milli þess hvort félagsleg heimaþjónusta, nú stuðningsþjónusta, er veitt fötluðum eða öldruðum íbúum. Áríðandi er engu að síður að farið verði í þessa vinnu.



Plús lög

Leggja ber áherslu á að hér er um „plúslög“ að ræða. Í málflutningi sveitarfélaga hefur komið fram að mikill kostnaður hefur **fallið til hjá sveitarfélögum vegna þess að erfiðlega hefur gengið að fá heilbrigðisþjónustu af hálfu ríkisins** til að taka þátt í kostnaði við þjónustu við fatlað fólk sem þarfnast heilbrigðisþjónustu eins og t.d. aðstoð við fatlað fólk **með umtalsverðar hjúkrunarþarfir, fötluð og langveik börn**, fatlaða einstaklinga sem þurfa öndunarbólur, o.s.frv. **Einnig má ætla að þegar fatlaður einstaklingur hefur náð 67 ára aldri, gildi jafnframt lög um öldrunarþjónustu fyrir hann eins og aðra þegna þessa lands. Jafnframt þarf að skoða aðkomu menntakerfisins (að hálfu ríkisins) að þjónustu við fatlað fólk, þ.e. hver hún á að vera o.s.frv.**

Tillögur:

Starfshópurinn leggur til að orðið „aðstoð“ verði nánar skilgreint í 2. gr. laganna.

Einnig að ákvæði verði sett í lögum um að allir þeir sem koma að þjónustu við fatlað fólk hafi víðtækt samráð. Skilgreint verði hvernig heilbrigðiskerfið og menntakerfið komi að þjónustu við fatlað fólk í búsetu á vegum sveitarfélaga. Jafnframt verði skilgreint hvernig öldrunarþjónusta verði veitt skv. lögum um málefni aldraðra til íbúa í búsetu á vegum sveitarfélaga.

Þá leggur starfshópurinn til að í lögum um heilbrigðisþjónustu verði ákvæði um að heilbrigðisstarfsfólk skuli hafa samráð við starfsmenn í öðrum þjónustukerfum, svo sem varðandi málefni fatlaðra.



Kostnaðarmat

Með lögum nr. 152/2010, sem tóku gildi 1. janúar 2011, var gerð breyting á lögum nr. 59/1992 með hliðsjón af því að sveitarfélög tóku yfir þjónustu við fatlað fólk 1. janúar 2011. **Gerð var ítarleg kostnaðaráætlun vegna yfirtöku sveitarfélaga á þjónustunni, sem Samkomulag ríkis og sveitarfélaga um tilfærslu þjónustu við fatlaða**, frá nóvember 2010, byggði meðal annars á.

Frá þeim tíma voru gerðar breytingar á lögnum fram til þess að ný lög, nr. 38/2018 tóku gildi.

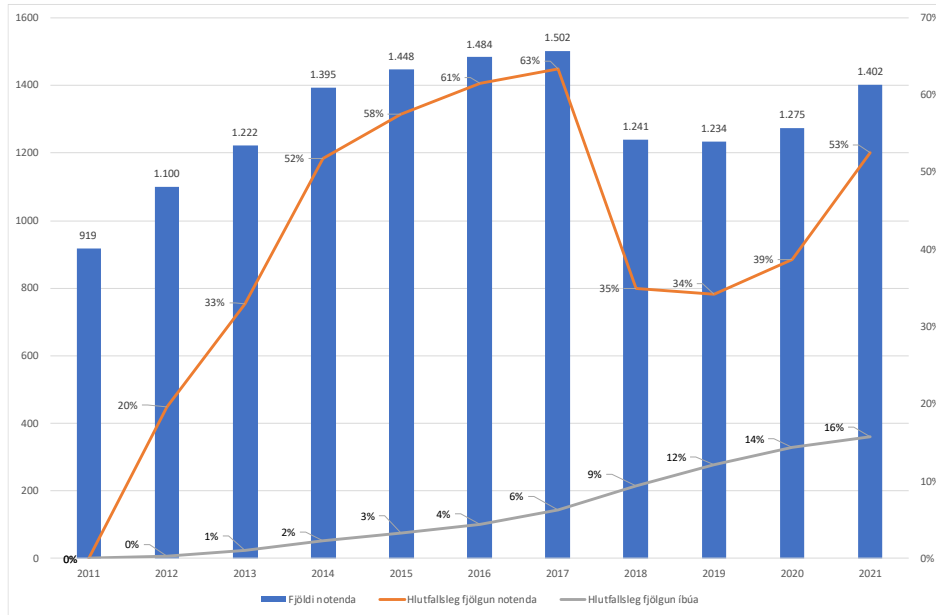
Árið 2018 tóku gildi ný lög nr. 38/2018 um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir. Við þá lagasetningu var stuðst við þá þróun sem átt hafði sér stað í þjónustu við fatlað fólk, þjóðfélagssumræðu varðandi réttindi fatlaðs fólks, samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks, sem Ísland undirritaði 30. mars 2007 og var fullgiltur 23. september 2016, og barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins, sem var lögfestur með lögum nr. 19/2013.

Svo virðist sem töluverður misbrestur hafi verið á því að kostnaðarmat hafi farið fram eða það hafi verið metið að laga- og reglugerðabreytingar og stjórnvaldsákvæðanir varðandi málefni fatlaðs fólks hefðu ekki kostnaðarauka í för með sér fyrir sveitarfélögin alveg frá því að lögin nr. 152/2010 tóku gildi. Á þetta einkum við um lögin nr. 38/2018 um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir.

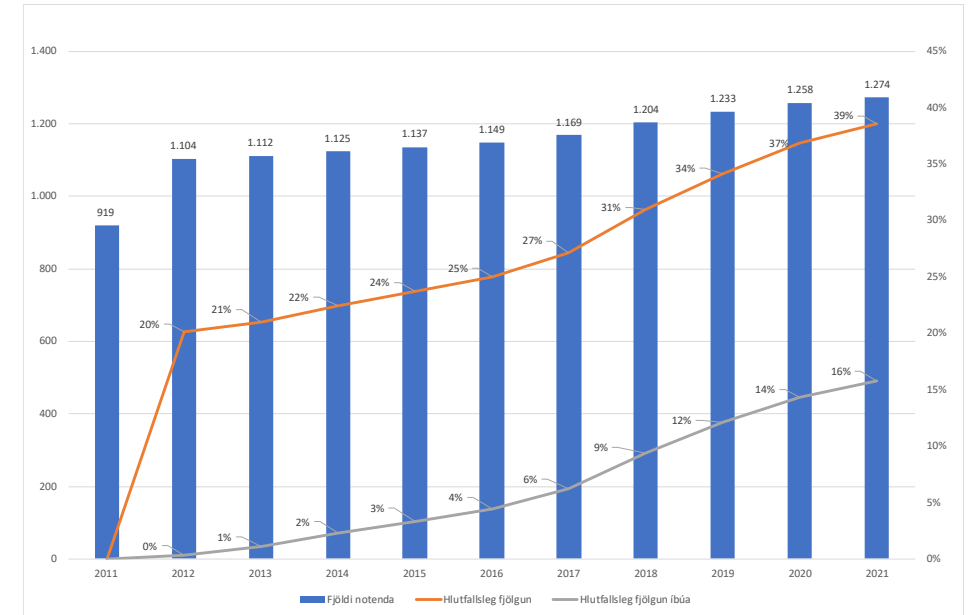
Tillaga:

Starfshópurinn leggur til að það skilyrði verði sett við setningu laga að þingmannafrumvörp verði kostnaðargreind hvað varðar áhrif á fjárhag sveitarfélaga áður en þau eru lätin taka gildi.

Mynd 2: Fjöldi notenda sem framlög voru greidd með frá Jöfnunarsjóði sveitarfélaga árin 2011 til 2021

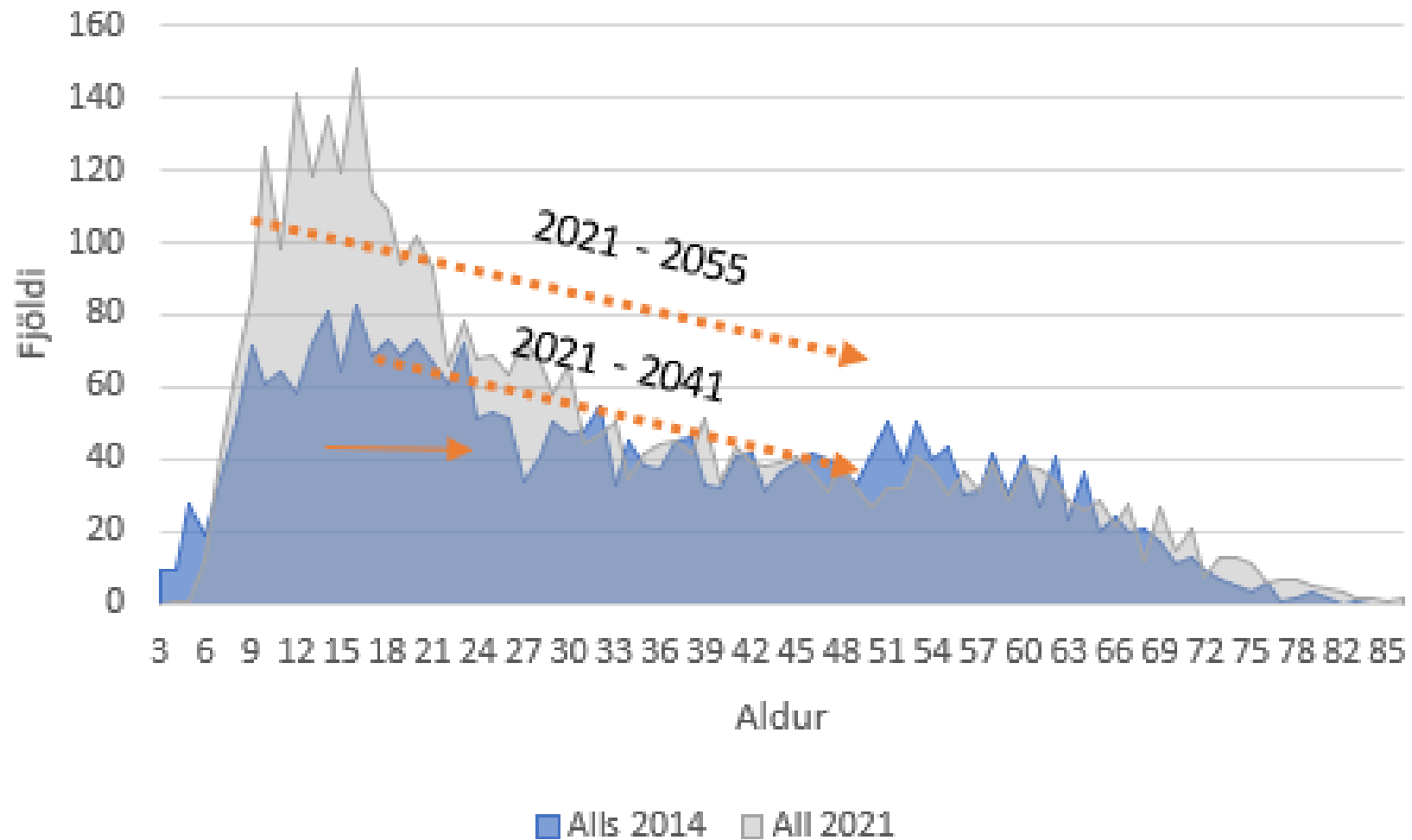


Mynd 3: Áætlaður fjöldi notenda út frá forsendum samkomulags ríkis og sveitarfélaga frá árinu 2010 um tilfærslu á þjónustu við fatlað fólk frá ríkinu til sveitarfélaga

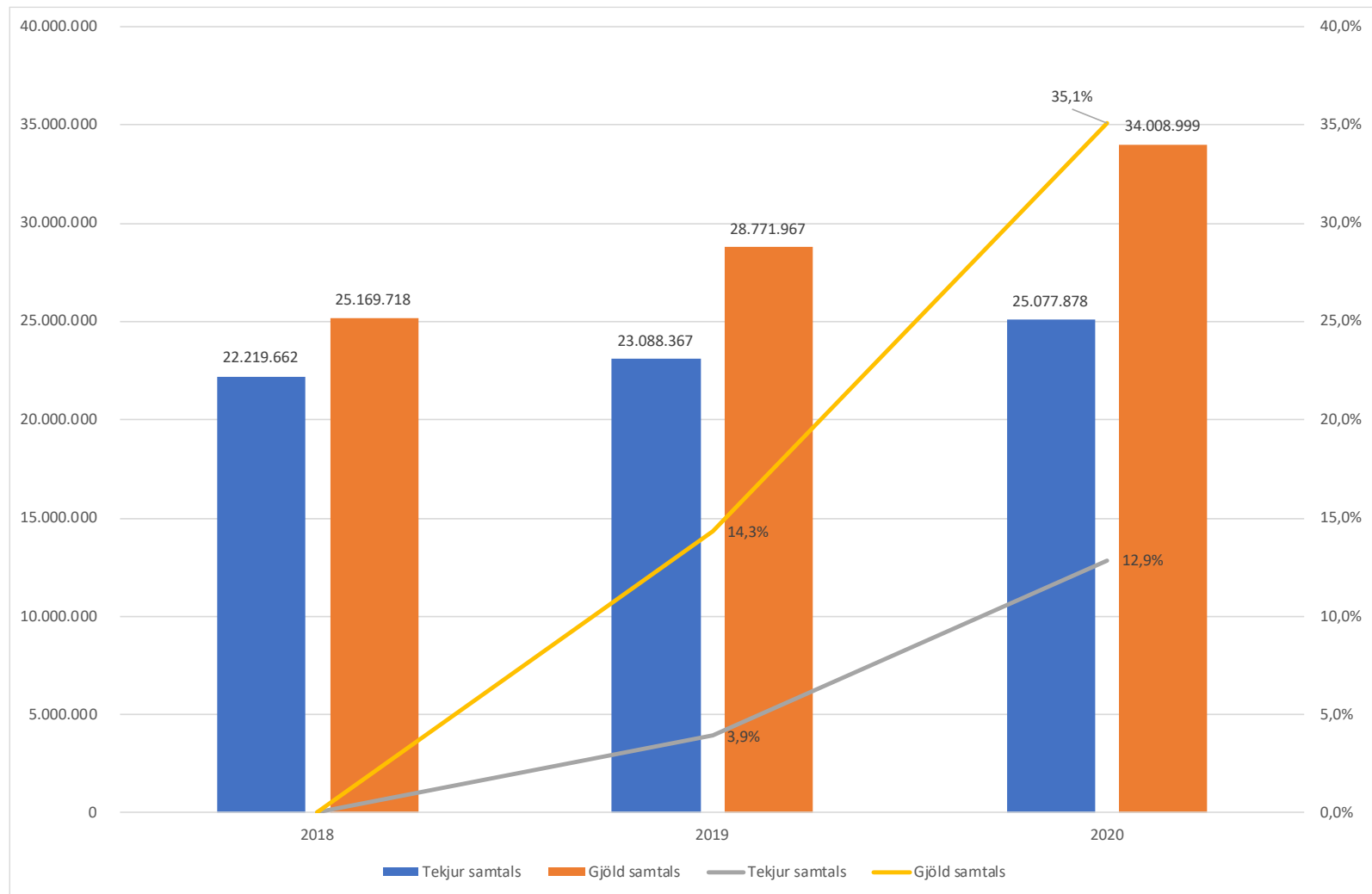




Mynd 6: Fjöldi einstaklinga, með framlög og án framlaga í gagnagrunni Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga annars vegar árið 2014 og hins vegar 2021 eftir aldri

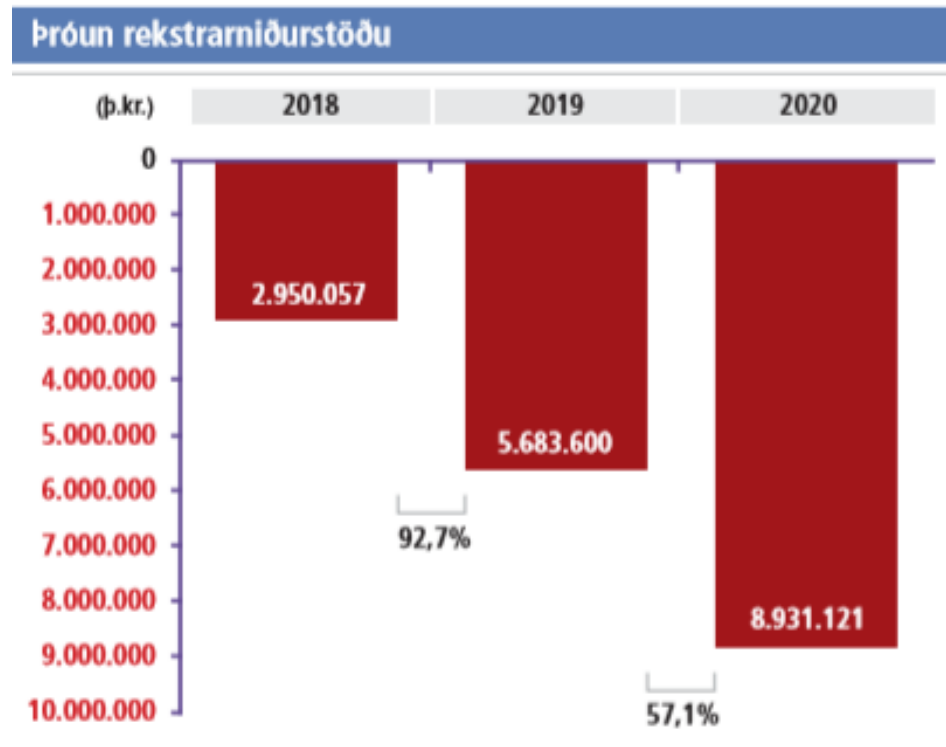


Rekstrartekjur og –gjöld í þúsundum kr. 2018-2020



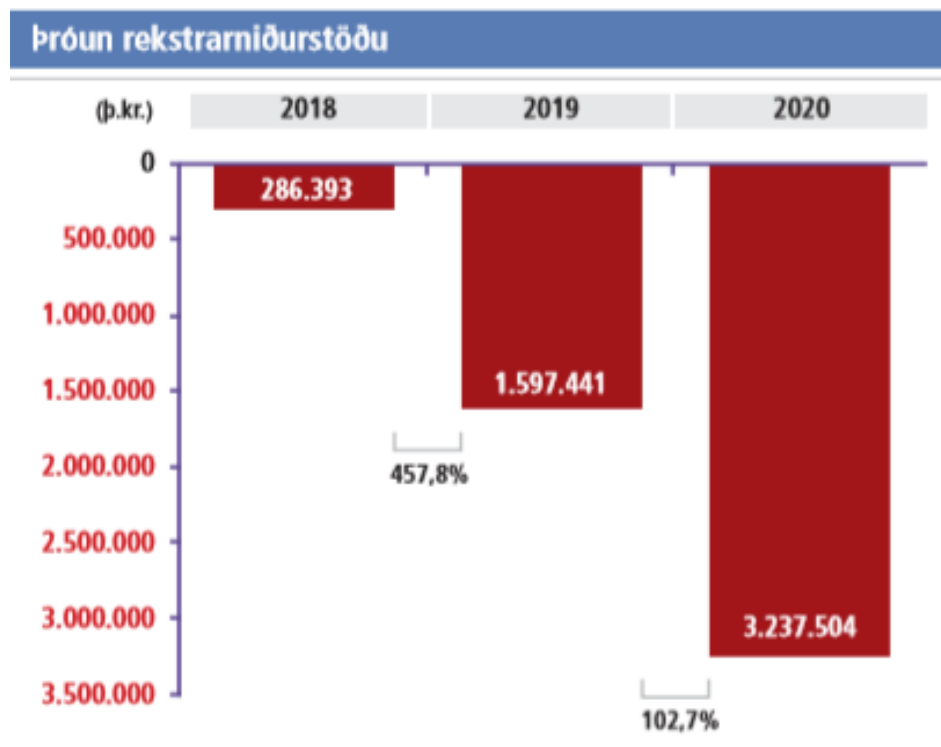
Rekstrarniðurstaða 2018-2020

Öll þjónustusvæði

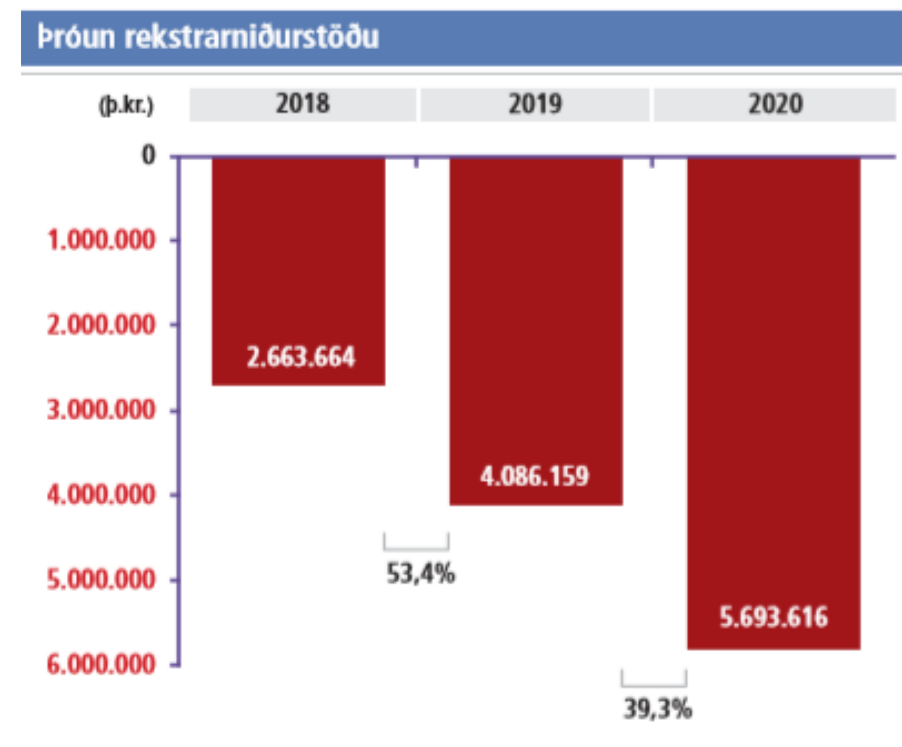


Rekstrarniðurstaða 2018-2020

Þjónustusvæði önnur en Reykjavík



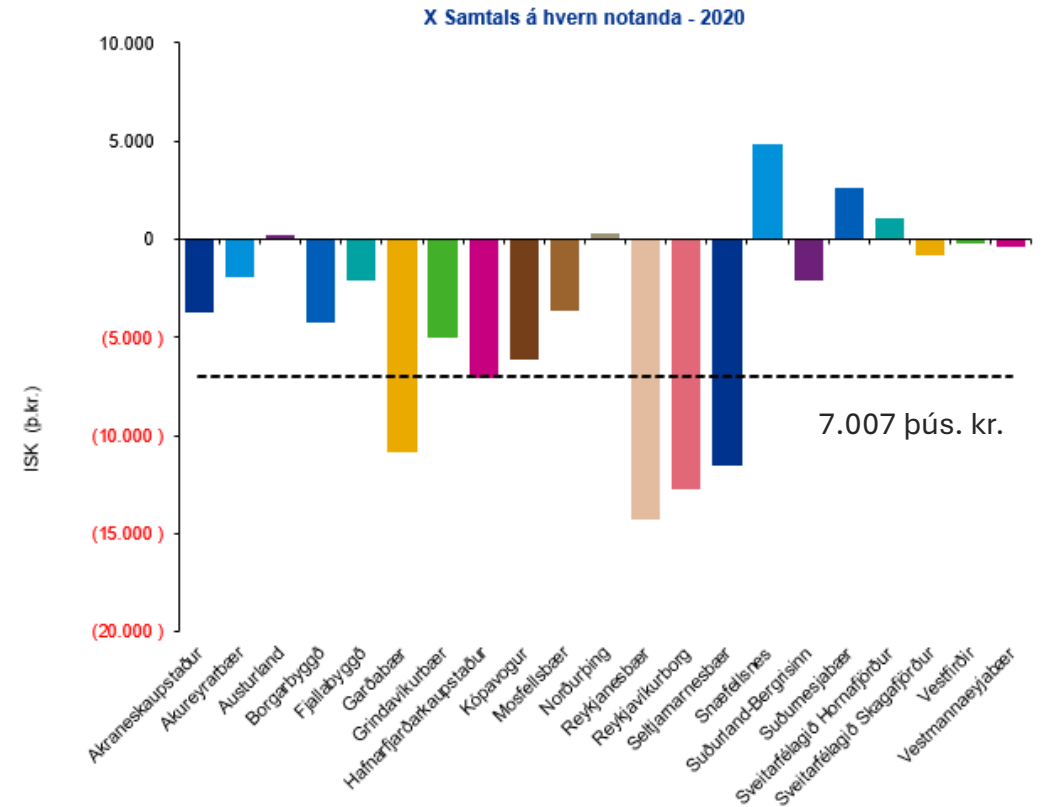
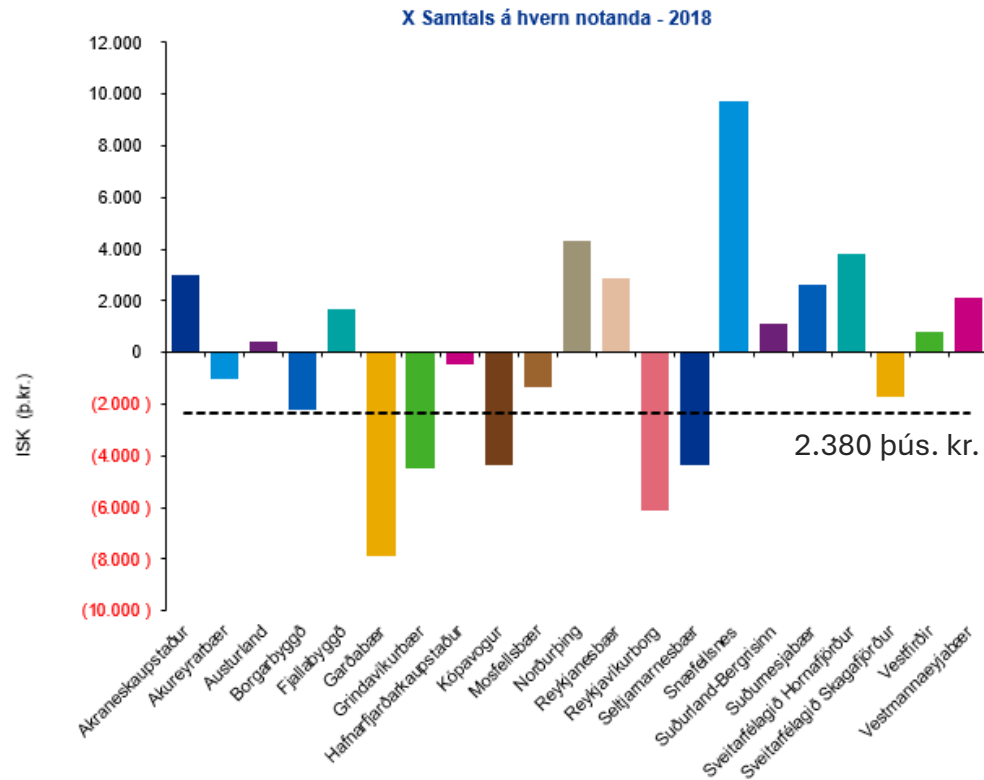
Reykjavíkurborg



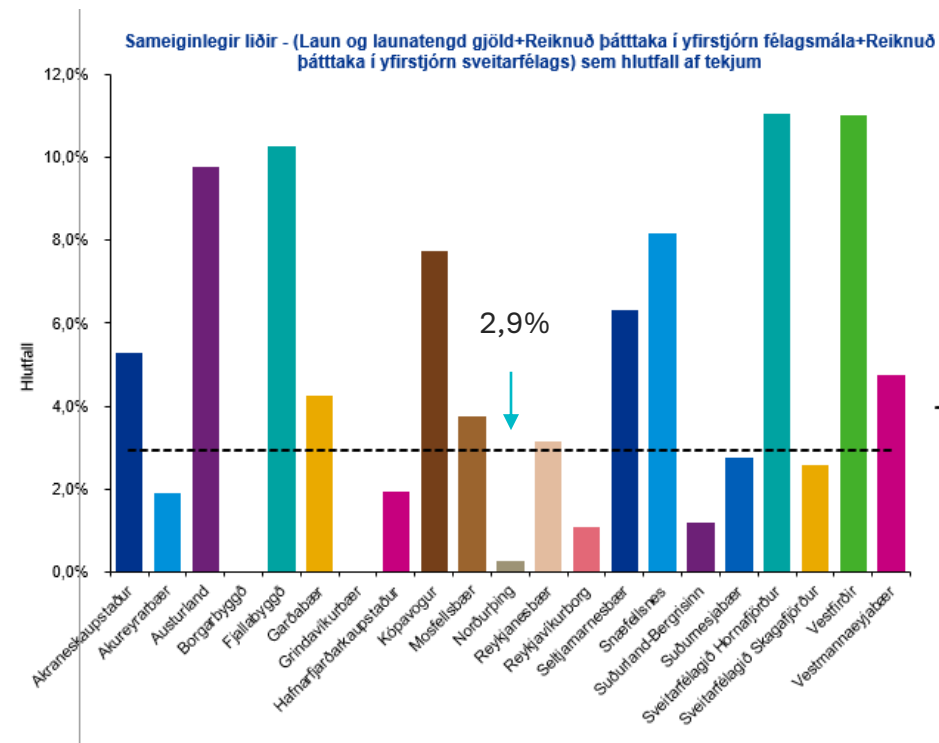
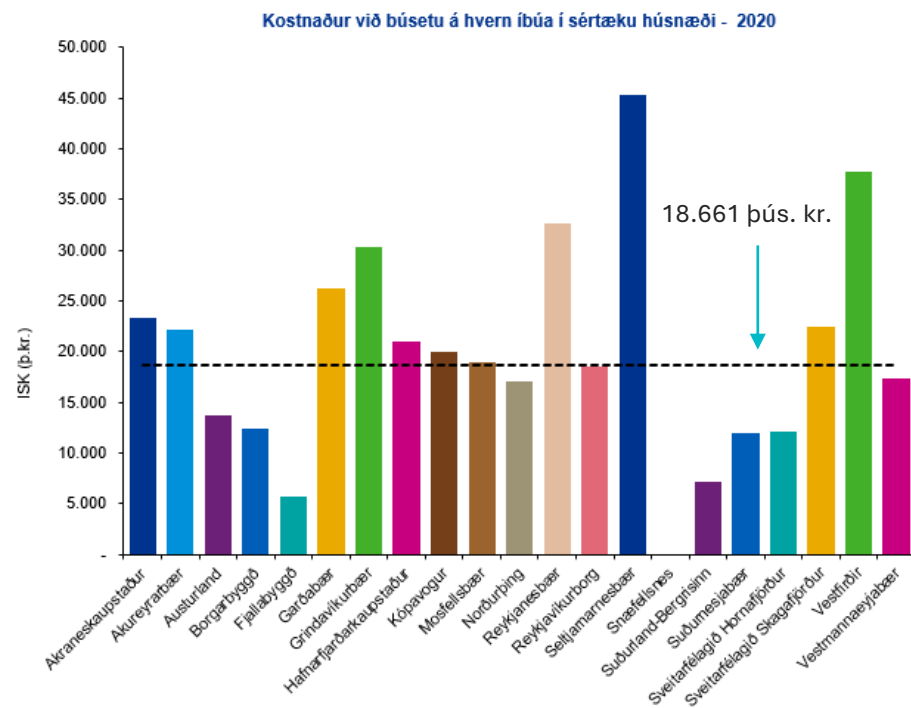
Hlutfall notenda þjónustu fatlaðs fólks af íbúafjölda sveitarfélaga 2020

Sveitarfélag/þjónustusvæði	Fjöldi íbúa	Fjöldi notenda	Hlutfall
Fjallabyggð	3.909	26	0,67%
Mosfellsbær	12.318	77	0,63%
Akureyrarbær	21.578	126	0,58%
Sv. Skagafjörður	7.322	42	0,57%
Norðurþing	5.113	28	0,55%
Akraneskaupstaður	8.159	37	0,45%
Sv. Hornarfjörður	2.434	11	0,45%
Vestfirðir	7.115	30	0,42%
Suðurland	24.044	100	0,42%
Hafnarfjarðarkaupstaður	29.971	107	0,36%
Reykjavíkurborg	131.136	448	0,34%
Austurland	10.739	31	0,29%
Suðrnesjabær	4.896	14	0,29%
Vestmannaeyjabær	4.355	12	0,28%
Garðabær	16.924	46	0,27%
Grindavíkurbær	3.512	9	0,26%
Borgarbyggð	4.556	10	0,22%
Seltjarnarnesbær	4.726	10	0,21%
Kópavogur	37.959	71	0,19%
Snæfellsnes	3.947	7	0,18%
Reykjanesbær	19.421	33	0,17%
Samtals - Meðaltal	364.134	1.275	0,35%
Miðgildi	7.322	31	0,42%

Rekstrarniðurstaða eftir þjónustusvæðum



Kostnaður við búsetu og stjórnunarkostnaður sem hlutfall af tekjum



3-1 Kostnaðarþróun við NPA samninga

Ár	Fjöldi	Þar af m. almenn framlög	Heildar-fjárhæð NPA samninga	25% framlag	Almenn framlög	Framlög samtals	Niðurstaða (Samningar - framlög)	Meðaltals-kostnaður á hvern NPA samning	Hlutfallsleg hækkun meðaltals-kostnaðar		Meðaltals framlög á hvern NPA samning	Hlutfallsleg hækkun framlaga	
2017	55	42	819.069.042	204.767.261	466.579.450	671.346.710	-147.722.332	14.892.164	0%		12.206.304	0%	
2018	77	57	1.040.286.751	260.071.688	814.084.170	1.074.155.858	33.869.107	13.510.218	-9%	0%	13.950.076	14%	0%
2019	87	64	1.701.558.637	431.389.659	911.228.551	1.342.618.210	-358.940.427	19.558.145	31%	45%	15.432.393	26%	11%
2020	83	70	2.174.039.184	561.212.196	1.052.070.059	1.629.881.999	-544.157.184	26.193.243	76%	94%	19.637.133	61%	41%

Milljónir króna	Fjöldi samninga		
	2018	2019	2020
40 til 60	1	10	25
30 til 39,5	12	28	15
20 til 29	7	8	9
6 til 19	28	27	26
2 til 5,9	29	14	8
Samtals	77	87	83

Rekstur eftir þjónustubáttum

Rekstur eftir þjónustubáttum							
	2018	Breyting 2018-2019	2019	Breyting 2019-2020	2020	Breyting 2020-2018	Hlutfallsleg breyting
X							
Útsvar, framlög og aðrar tekjur	20.531.673	3,3%	21.216.036	6,6%	22.621.933	2.090.260	10,2%
Sameiginlegir liðir	(1.099.532)	9,6%	(1.204.991)	(1,0%)	(1.192.604)	(93.073)	8,5%
Stoðþjónusta (frekari liðveisla)	(864.457)	2,4%	(885.317)	23,8%	(1.095.903)	(231.445)	26,8%
Búseta	(13.666.478)	10,9%	(15.154.527)	17,8%	(17.858.407)	(4.191.928)	30,7%
Skammtímadvöl	(1.500.117)	14,5%	(1.718.308)	17,9%	(2.026.521)	(526.404)	35,1%
Stuðnings- fjölskyldur	(483.086)	5,9%	(511.385)	5,0%	(536.720)	(53.634)	11,1%
Fristundaþjónusta (lengri viðvera)	(583.180)	(1,3%)	(575.697)	42,3%	(819.107)	(235.927)	40,5%
Börn með þroska- og geðraskanir	(847.744)	61,6%	(1.370.324)	41,2%	(1.934.331)	(1.086.587)	128,2%
Vinnumiðuð stoðþjónusta	(2.345.139)	15,6%	(2.710.908)	0,8%	(2.733.703)	(388.564)	16,6%
Notendasamningar og NPA	(1.161.660)	53,2%	(1.779.084)	29,7%	(2.307.284)	(1.145.624)	98,6%
Önnur þjónusta	(933.330)	6,6%	(994.637)	5,7%	(1.051.586)	(118.256)	12,7%
X Samtals	(2.953.049)	92,7%	(5.689.143)	57,0%	(8.934.232)	(5.981.183)	202,5%

	2018	2020	Fjölgun	Hluf. fjölgun
Íbúar í sértæku húsnæði	888	957	69	8%

6.424
milj. kr.

Takk fyrir!

