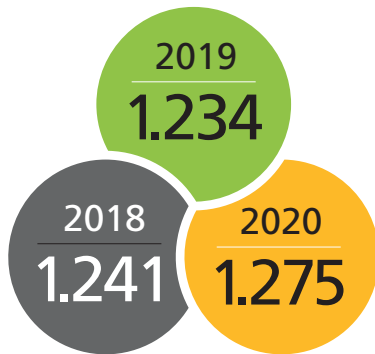
A close-up photograph of a tree branch, likely a cherry or similar species, showing several buds. The buds are in various stages of development, with some showing green and red hues. The branch is dark brown and has a rough, textured surface. The background is a soft, out-of-focus green, suggesting a natural outdoor setting.

Skýrsla starfshóps
um greiningu á
kostnaðarþróun
í þjónustu við
fatlað fólk árin
2018-2020

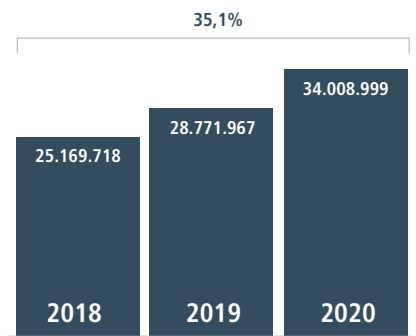
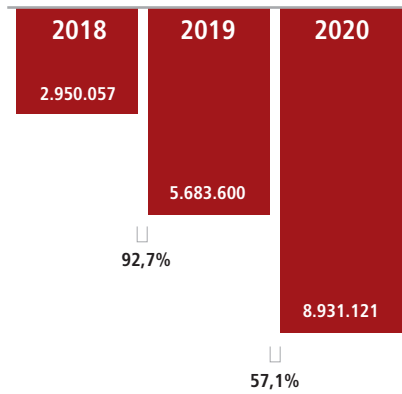


Fjöldi notenda sem greitt er vegna frá Jöfnunarsjóði

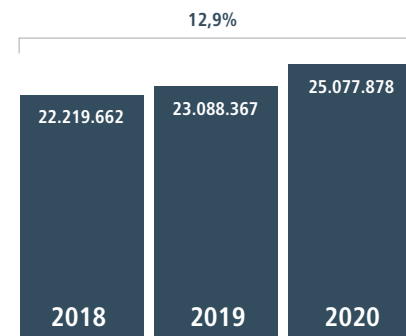
Þróun eftir árum:



Þróun rekstrarniðurstöðu sveitarfélaga í þjónustu við fatlað fólk



Þróun gjalda í þjónustu við fatlað fólk



Þróun tekna í þjónustu við fatlað fólk

4	Skýrsla starfshóps um greiningu á kostnaðarþróun í þjónustu við fatlað fólk
4	Inngangur
6	1 Raunkostnaður sveitarfélaga/þjónustusvæða árin 2018, 2019 og 2020
12	1.1 Gjaldfærsla vegna sameiginlegs kostnaðar
13	2 Fjármögnun málaflokksins og fjöldi notenda við yfirfærslu málaflokksins frá ríki til sveitarfélaga
18	3 Kostnaðarþróun vegna NPA samninga
19	3.1 Kostnaðarþróun við NPA samninga frá 2017
21	3.2 Fjöldi kukkustunda o.fl.
22	4 Þróun útgjalda vegna búsetuúrræða
25	4.1 Nánari upplýsingar um úrræðin
26	4.2 Biðlistar og flutningur úr herbergjasambýlum
28	5 Áætluð kostnaðaraukning



Skýrsla starfshóps um greiningu á kostnaðarþróun í þjónustu við fatlað fólk

Inngangur

Með bréfi dagsettu 8. apríl 2021 skipaði þáverandi félags- og barnamálaráðherra starfshóp um greiningu á kostnaðarþróun í þjónustu við fatlað fólk.

Starfshópin skipuðu:

Haraldur L. Haraldsson, fulltrúi félagsmálaráðuneytisins, án tilnefningar, formaður.

Guðni Geir Einarsson, tilnefndur af samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytinu.

Hilda Hrund Cortez, tilnefnd af fjármálaráðuneytinu.

Hörður Hilmarsson, tilnefndur af Sambandi íslenskra sveitarfélaga.

Gréta Sjöfn Guðmundsdóttir, tilnefnd af Sambandi íslenskra sveitarfélaga.

Varamenn:

Halldóra Káradóttir, tilnefnd af Sambandi íslenskra sveitarfélaga.

Dan Jens Brynjarsson, tilnefndur af Sambandi íslenskra sveitarfélaga.

Hrafnkell Hjörleifsson, tilnefndur af samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytinu

Í upphafi vinnu starfshópsins var ákveðið að varamenn tækju fullan þátt í fundum starfshópsins. Þannig var gengið út frá því að aðal- og varamenn sætu alla fundi starfshópsins.





Í skipunarbréfinu segir varðandi verkefni starfshópsins:

Starfshópurinn hefur það hlutverk að vinna að samantekt um raunkostnað árána 2018, 2019 og 2020 og kostnaðarþróun í þjónustu við fatlað fólk. Einnig að leggja sérstak mat á kostnaðaráhrif laga- og reglugerðarbreytinga og stjórnvaldsfyrirmæla í þessum málaflokki undanfarin ár í samræmi við samkomulag um markmið um afkomu og efnahag sveitarfélaga árin 2021-2025 á grundvelli 11. gr. laga um opinber fjármál, í samvinnu við starfshóp um heildarendurskoðun laga nr. 38/2018 um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir. Skal starfshópurinn koma með niðurstöður og tillögur til ráðherra ekki síðar en 1. ágúst 2021.

Það var nokkuð ljóst snemma í vinnu starfshópsins að ekki myndi takast að ljúka vinnunni fyrir 1. ágúst. Ástæðan var m.a. sú að vinnan hófst um það leyti sem sumarleyfi voru að hefjast hjá sveitarfélögum og einnig að svör við fyrirspurnum til sveitarfélaga drógust í sumum tilfella.

Starfshópurinn hélt reglulega fundi frá apríl 2021 til apríl 2022. Einnig fóru fram fundir í undirhópum innan hópsins sem störfuðu á milli funda starfshópsins.

Starfshópurinn leitaði eftir ýmiss konar upplýsingum tengdum verkefninu til einstakra sveitarfélaga og starfsmanna hjá sveitarfélögum. Starfshópurinn þakkar öllu þessi fólk fyrir greið og góð svör og þá aðstoð sem veitt var. Ástæða er til að þakka aðstoð Reykjavíkurborgar við ýmsar upplýsingar og útreikninga.

Þá eru sérstakar þakkir færðar Karólínu Gunnarsdóttur og Kolbeini Aðalsteinssyni hjá Akureyrarbæ og Margeiri Friðrikssyni hjá Sveitarfélaginu Skagafirði en þau störfuðu með undirhópi starfshópsins að skjali sem sent var á öll sveitarfélög/þjónustuvæði til að safna saman upplýsingum varðandi rekstur þjónustu við fatlað fólk sem síðan hefur verið steipt saman í eitt greiningarskjal.

Að þeirri vinnu kom einnig Magnús Kristjánsson hjá KPMG. KPMG var jafnframt fengið til að útbúa greiningarskjal þar sem framangreindum upplýsingum frá sveitarfélagunum var safnað saman. Greiningarskjalið býður upp á margs konar framsetningu á þeim upplýsingum sem dregnar hafa verið saman. KPMG er þökkud þeirra aðstoð við vinnu starfshópsins.

1 Raunkostnaður sveitarfélaga/þjónustusvæða

Raunkostnaður sveitarfélaga/þjónustusvæða árin 2018, 2019 og 2020

Þann 12. júní 2021 sendi starfshópurinn öllum 21 sveitarfélögum/þjónustusvæðum sérútbúið sniðmát þar sem óskað var eftir ítarlegum sundurliðuðum upplýsingum um raunkostnað sveitarfélaganna vegna þjónustu við fatlað fólk á árunum 2018, 2019 og 2020.

Fengnar voru upplýsingar frá öllum þjónustusvæðum/sveitarfélögum varðandi kostnaðarþróun hjá sveitarfélögum vegna þjónustu við fatlað fólk.

Sent var sérstakt greiningarskjal sem skipt var annars vegar í X-hluta, sem sýndi tekjur og gjöld skv. lögum nr. 38/2018 um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir , og hins vegar Y-hluta sem sýndi tekjur og gjöld vegna þjónustu við fatlað fólk skv. lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991 með síðari breytingum.

X- og Y-hluta var síðan skipt niður á þjónustubætti með vísan til greina og ákvæða í lögnum. Sem dæmi má nefna að kostnaður vegna búsetuþjónustu, skammtímadvalar, þjónustu barna með þroska- og geðraskanir, o.s.frv. er sýndur sérstaklega í greiningarskjali þar sem umræddar upplýsingar frá þjónustusvæðunum/sveitarfélögum eru dregnar saman í eitt skjal. Greiningarskjalið veitir ýmiss konar rekstrarlegar upplýsingar um málaflokk fatlaðs fólks hjá sveitarfélögum fyrir einstök þjónustusvæði/sveitarfélög og samandregið fyrir þjónustusvæði/sveitarfélög.

Í sniðmátinu voru settar fram spurningar m.a. til að tryggja að ekki væri verið að færa til gjalda á málaflokkinn, skv. lögum nr. 38/2018, kostnað sem á að færast á félagsþjónustuna, skv. lögum nr. 40/1991, o.s.frv.

Framlög frá Jöfnunarsjóði sveitarfélaga (JS) til þjónustusvæða voru færð skv. yfirliti frá JS. Varðandi 0,25 prósentustig af útsvarstekjum var gætt samræmis í útreikningi á þeim hluta og notast við upplýsingar frá Fjársýslu ríkisins.

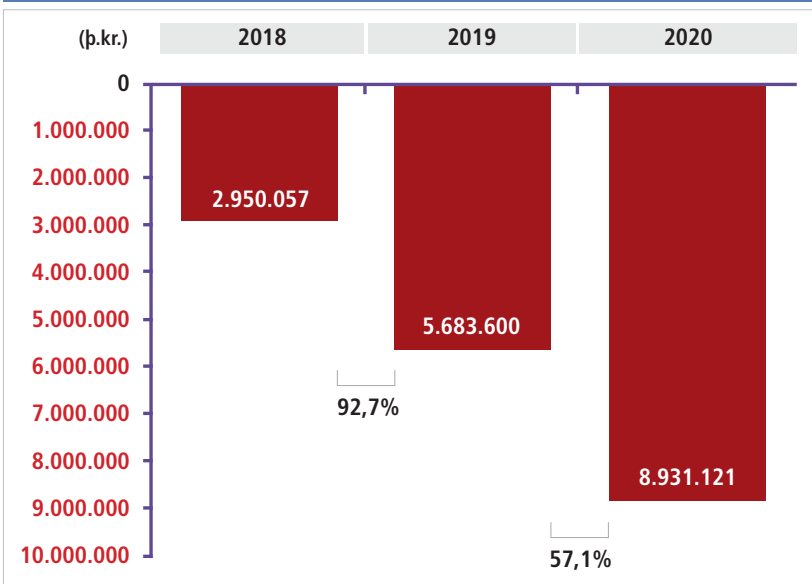
Jafnóðum og skil komu frá sveitarfélögum voru þau yfirfarin, m.a. til að gæta þess að upplýsingar væru réttar og eins nákvæmar og hægt var. Þó nokkur tími fór í þennan þátt. Send voru erindi á 18 þjónustusvæði af 21 þar sem óskað var eftir frekari skýringum og/eða upplýsingum. Auk þessa fóru fram ítarleg samtöl við forsvarsmenn þjónustusvæða varðandi kostnaðartölur sem settar voru fram. Í framhaldi af því voru gerðar breytingar þar sem það átti við. Öll sniðmátin voru síðan send aftur á þjónustusvæðin til staðfestingar. Allt var gert til að tryggja áreiðanleika upplýsinga í sniðmátinu. Að lokum var upplýsingunum frá sveitarfélögum safnað saman í eitt greiningarskjal.

Hér verður fjallað um þróun rekstrarniðurstöðu X-hluta árin 2018, 2019 og 2020 en að öðru leyti er vísað í greiningarskjalið.

Tafla 1 í þúsundum króna

Rekstur						
	2018	Breyting 2018-2019	2019	Breyting 2019-2020	2020	Breyting 2018-2020
Tekjur						
Útsvar - 0,25%	4.020.210	5,2%	4.229.034	4,7%	4.427.673	10,1%
Framlag frá Jöfnunarsjóði	17.051.807	3,1%	17.588.049	7,4%	18.877.125	10,7%
Aðrar sértekjur	1.147.644	10,8%	1.271.284	39,5%	1.773.080	54,5%
Tekjur Samtals	22.219.661	3,9%	23.088.367	8,6%	25.077.879	12,9%
Rekstrargjöld						
Laun og launatengd gjöld	15.805.491	12,5%	17.779.842	18,7%	21.102.007	33,5%
Vörukaup	225.805	30,5%	294.570	(6,8%)	274.395	21,5%
Þjónustukaup	5.607.994	15,3%	6.464.234	15,7%	7.480.826	33,4%
Framlög, styrkir og annar rekstrarkostnaður	4.183.262	18,5%	4.958.347	19,2%	5.910.247	41,3%
Millifærslur	(652.833)	11,1%	(725.025)	4,6%	(758.476)	16,2%
Rekstrargjöld Samtals	25.169.718	14,3%	28.771.967	18,2%	34.008.999	35,1%
Rekstrarniðurstaða án fjármagnsliða og afskrifta	(2.950.057)	92,2%	(5.683.600)	57,1%	(8.931.120)	202,7%

Þróun rekstrarniðurstöðu



Myndin hér til hliðar og taflan fyrir ofan sýna rekstrarniðurstöðu samtals fyrir öll þjónustusvæði/sveitarfélög árin 2018 til 2020. Hallinn var -2,9 milljarðar króna árið 2018 en var orðinn -8,9 milljarðar króna árið 2020. Um er að ræða þreföldun á milli árunna 2018 og 2020.

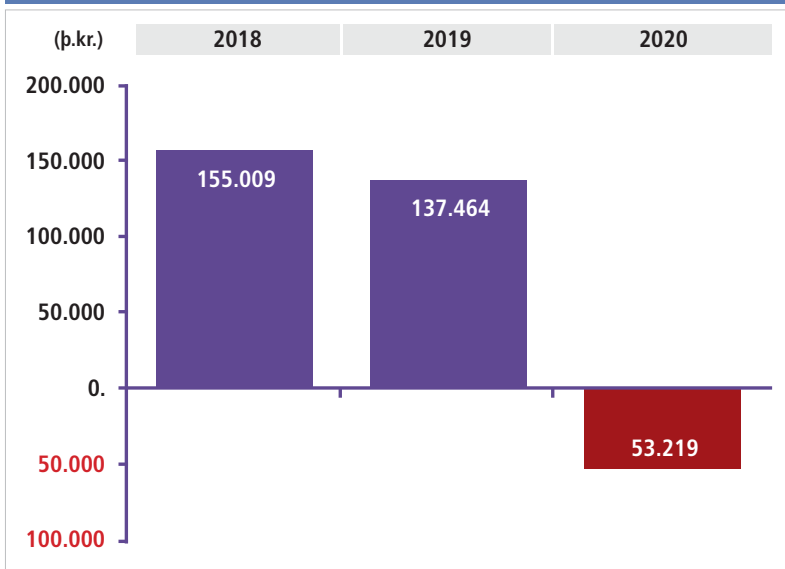
Tekjurnar voru samtals 22,2 milljarðar króna árið 2018 en voru 25,1 milljarðar króna árið 2020, sem nemur hækkun upp á 13% á milli árunna. Á sama tíma hækkuðu útgjöldin um 35%, eða fóru úr 25,2 milljörðum króna árið 2018 í 34 milljarða króna árið 2020.

Laun og launatengd gjöld hækkuðu um 34%; fóru úr 15,8 milljörðum króna árið 2018 í 21,1 milljarð króna árið 2020. Á milli árunna 2018 til 2020 hækkaði meðaltalsvísitala launa starfsmanna sveitarfélaga um 12,3%. Af því má draga þá ályktun að magnbreytingar og auknar kröfur um þjónustu vegi þungt í auknum launakostnaði.

Þegar afkoma einstakra þjónustusvæða/sveitarfélaga er skoðuð kemur fram að mikill munur var á afkomunni hjá einstökum sveitarfélögum; einnig þegar þjónustusvæði/sveitarfélög eru skoðuð miðað við fjölda íbúa.



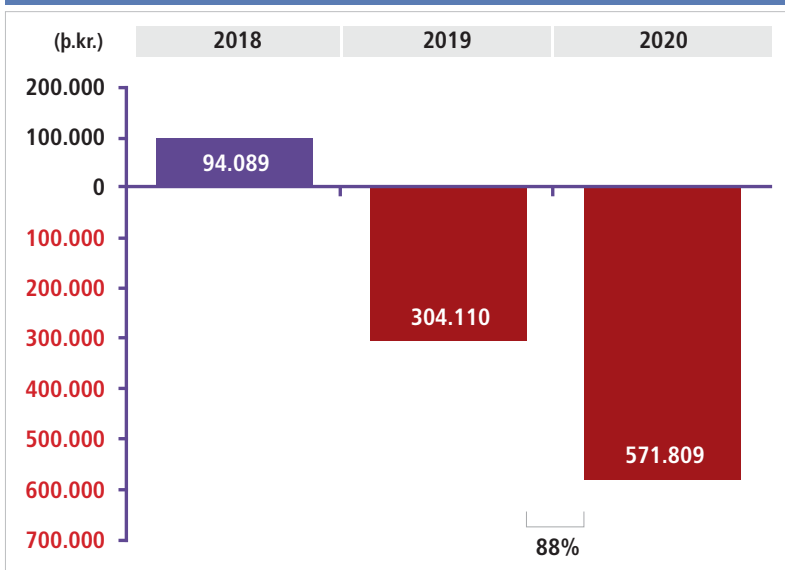
Próun rekstrarniðurstöðu



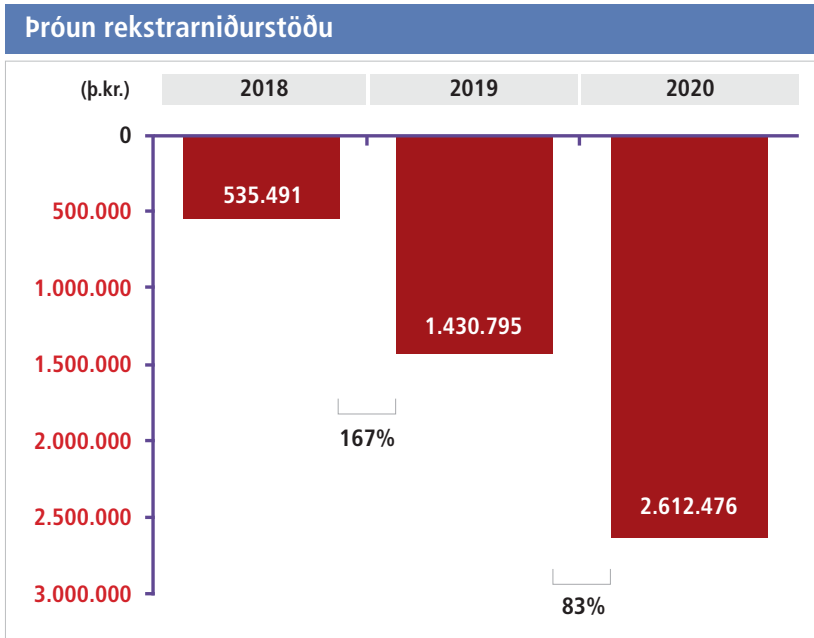
Myndin hér til hliðar sýnir rekstrarniðurstöðu samtals hjá þjónustuvæðum/sveitarfélögum með allt að 4.000 íbúa.

Eins og myndin sýnir var afkoman jákvæð bæði árin 2018 og 2019 en neikvæð um 53,2 milljónir króna árið 2020.

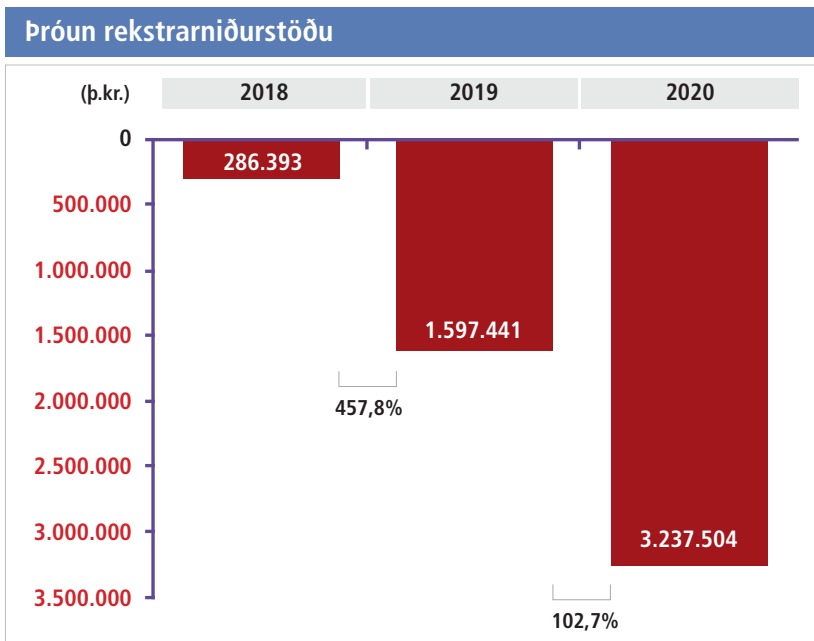
Próun rekstrarniðurstöðu



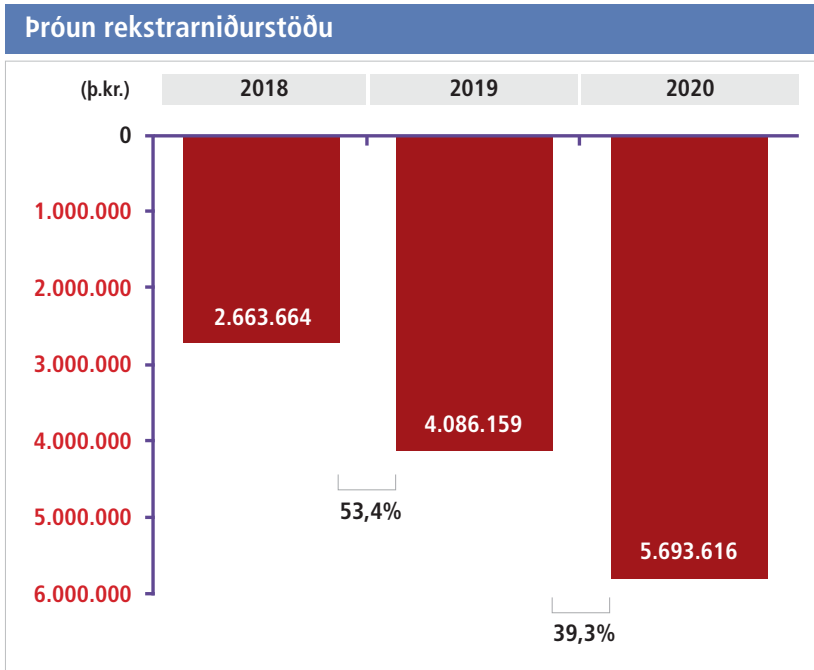
Myndin hér til hliðar sýnir rekstrarniðurstöðuna samtals hjá þjónustuvæðum/sveitarfélögum með fleiri en 4.000 íbúa og allt að 15.000 íbúa. Eins og þar kemur fram var rekstrarniðurstaðan jákvæð árið 2018 um 94 milljónir króna. Hins vegar var halli bæði árin 2019 og 2020 og eykst hann á milli árána. Hann var 572 milljónir króna árið 2020 samanborið við 304 milljónir króna árið 2019, eða hækkun um 88%.



Myndin hér til hliðar sýnir rekstrarniðurstöðuna samtals hjá þjónustuvæðum/sveitarfélögum með fleiri en 15.000 íbúa, önnur er Reykjavíkurborg. Eins og þar kemur fram var rekstrarniðurstaðan neikvæð árið 2018 um 535 milljónir króna og versnar síðan umtalsvert árin 2019 og 2020. Árið 2020 var rekstrarniðurstaðan neikvæð um 2.612 milljónir króna samanborið við 535 milljónir króna árið 2018, eða hækkun sem nemur 388% á milli árunna 2018 og 2020.



Myndin hér til hliðar sýnir rekstrarniðurstöðuna fyrir öll þjónustuvæði/sveitarfélög nema Reykjavíkurborg. Rekstrarniðurstaðan er neikvæð öll árin. Hún var neikvæð um 286 milljónir króna árið 2018 og eykst hallinn síðan umtalsvert árin 2019 og 2020 þegar rekstrarniðurstaðan var neikvæð um 3.238 milljónir króna. Hallinn rúmlega 11-faldast á milli árunna 2018 og 2020.



Myndin hér til hliðar sýnir rekstrarniðurstöðuna hjá Reykjavíkurborg. Eins og þar kemur fram var hallinn 2.664 milljónir króna árið 2018 en 5.694 milljónir króna árið 2020. Á milli árunna 2018 og 2020 rúmlega tvöfaldast hallinn.





Tafla 2 í þúsundum króna

Rekstur eftir þjónustubáttum							
	2018	Breyting 2018-2019	2019	Breyting 2019-2020	2020	Mismunur 2020-2018	Breyting 2018- 2020
Útvar, 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%
Stuðningsfjölskyldur	(483.086)	5,9%	(511.385)	5,0%	(536.720)	(53.634)	11,1%
Fristundaþjónusta (lengri vðvera)	(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%
Samtals nettó gjöld	(23.484.723)	14,6%	(26.905.179)	17,3%	(31.556.166)	(8.071.443)	34,4%
Rekstramiðurstæða eftir fjármagnsliði og afskriftir	(2.953.049)	92,7%	(5.689.143)	57,0%	(8.934.232)	(5.981.183)	202,5%

Tafla 2 sýnir þróun útgjalda á milli árunna 2018 til 2020, þar sem þjónustu við fatlað fólk er skipt eftir málaflokkum. Um er að ræða nettóútgjöld.

Í krónum talið hækka útgjöld vegna búsetu mest á milli árunna 2018 og 2020 eða um 4.192 milljónir króna á verðlagi hvors árs, eða um 31%, skammtímadvöl hækkar um 526,4 m.kr. eða um 35,1%, NPA samningar hækka um 1.146 milljónir króna, eða um 98,6%, og þjónusta við börn með þroska- og geðraskanir um 1.087 milljónir króna, eða um 128%. Þessir útgjaldaliðir skera sig nokkuð úr hvað hækkanir varðar. Samtals hækka þessir þrjú þjónustubættir um 6.424 milljónir króna.

Í skýrslu stjórnenda í barnavernd á höfuðborgarsvæðinu um stöðu barna með fjölþættan vanda frá 2021 kom fram að börn árið 2021 með alvarlegan fjölþættan vanda væru samtals 31 í þeim sex sveitarfélögum sem komu að gerð skýrslunnar²⁵ Í samanburði má nefna að í skýrslu nefndar um samhæfða þjónustu við börn með alvarlegar þroska- og geðraskanir frá 2013 kom fram að fjöldi slíkra barna væri áætlaður átta til tólf börn á hverjum tíma. Ljóst er að hér hefur orðið töluverð fjölgun í þessum hópi milli árunna 2013 og 2021. Samkvæmt upplýsingum frá sérfræðingateymi vegna barna með fjölþættan vanda var kostnaður sveitarfélaga vegna barna með fjölþættan vanda sem vistuð voru utan heimilis árið 2021 að meðaltali 74 m.kr. á hvert barn.

Í töflunni er um nettó fjárhæðir að ræða þannig að hluti af greiðslum frá Jöfnunarsjóði og öðrum greiðslum hafa verið dregnar frá og því er m.a. útvar, framlög og aðrar tekjur lægri í töflunni en fram kemur á öðrum stöðum í greiningarskjali.

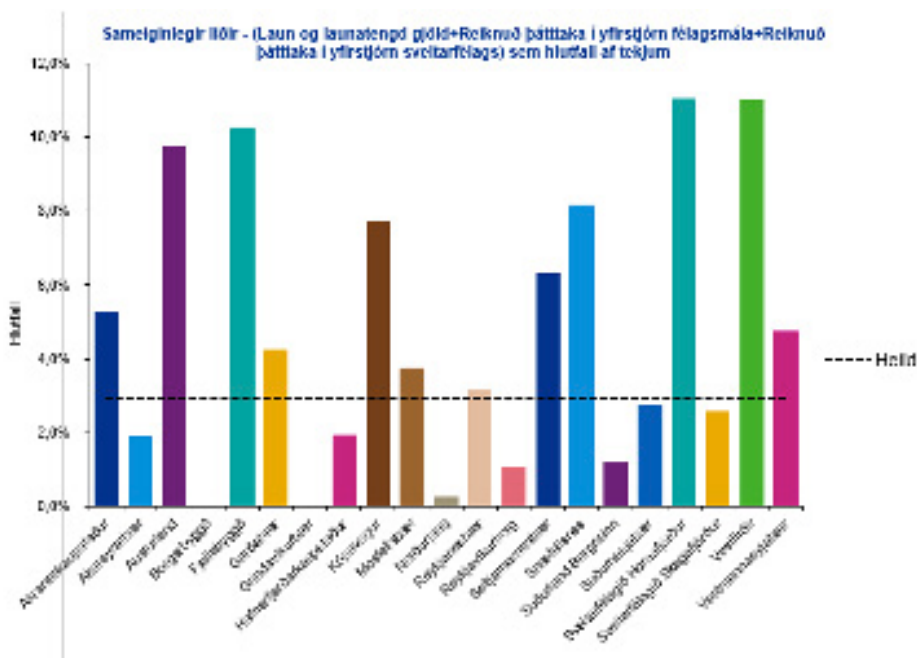
Eins og fram kemur í töflunni hækka útsvarstekjur, framlög og aðrar tekjur, sem ekki hafa verið dregin frá gjöldum sbr. framanrit- að, um 2.090 milljónir króna, eða 10%, en nettó útgjöld þjónustubátta hækka um 8.071 m.kr. eða um 34%.

²⁵ Sveitarfélögin eru Garðabær, Hafnarfjörður, Kópavogur, Mosfellsbær, Reykjavík og Seltjarnarnes.



1.1 Gjaldfærsla vegna sameiginlegs kostnaðar

Þegar gjöld vegna sameiginlegs kostnaðar eru skoðuð hjá þjónustuvæðum/sveitarfélögum virðast sveitarfélög vera að gera þetta á mismunandi hátt. Um er að ræða verulegan mismun á milli sveitarfélaga. Hér er m.a. um að ræða kostnaðarþátttöku í yfirstjórn sveitarfélaga.



Myndin hér til hliðar sýnir laun og launatengd gjöld, reiknaða þátttöku í yfirstjórn félagsmála og reiknaða þátttöku í yfirstjórn sveitarfélagsins, gjaldfært sem sameiginlegur kostnaður sem hlutfall af tekjum árið 2020. Eins og myndin sýnir er umtalsverður munur á því hvernig sveitarfélögin gjaldfæra þennan kostnað.

Hæst var hlutfallið 11% af tekjum. Fyrir öll þjónustuvæði/sveitarfélög var hlutfallið 2,9%. Hjá Reykjavíkurborg var hlutfallið 1,1%.

Þar sem hér er verið að skipta fjármagni úr sameiginlegum sjóði er mikilvægt að leggja áherslu á að samræmdar reglur gildi um stjórnunarkostnað.

Tillaga

Starfshópurinn leggur til að stjórnunarkostnaður verði ákveðið hlutfall af tekjum þannig að öll sveitarfélög notist við sömu reikniforsendu við uppgjör á málaflokknum.

Starfshópurinn leggur til að greiningarskjalið verði uppfært árlega og gefnar verði út leiðbeiningar um samræmda bókun kostnaðar og tekna vegna þjónustu við fatlað fólk. Sveitarfélögin notist við sömu bókhaldslykla þannig að hægt verði á einfaldan hátt að fá fram tekjur og gjöld vegna málaflokksins annars vegar skv. lögum nr. 38/2018 um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir og hins vegar skv. lögum nr. 40/1991 um félagsþjónustu sveitarfélaga.

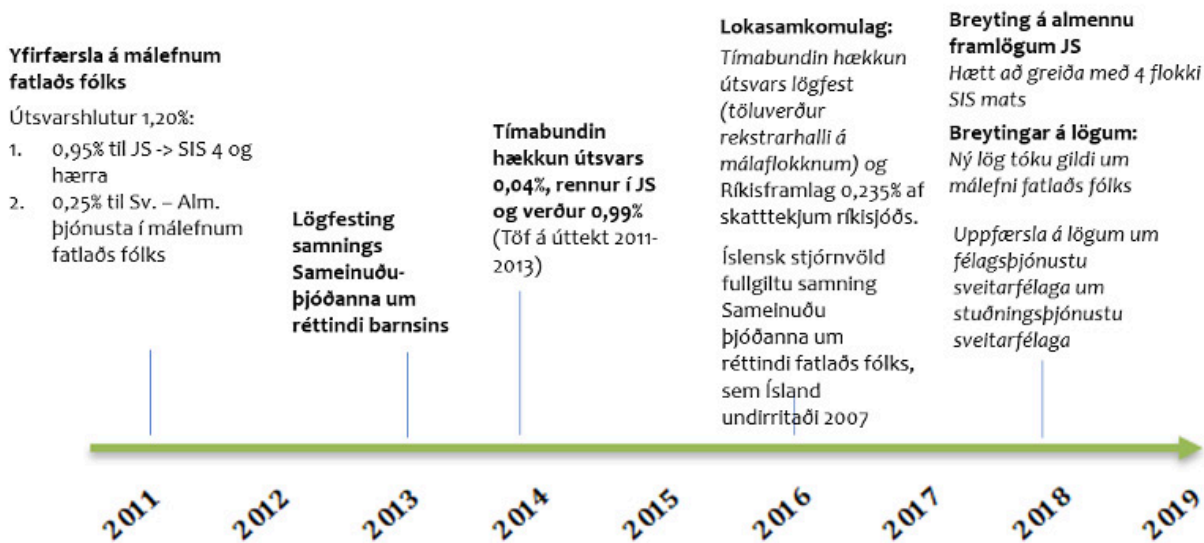
Einnig leggur starfshópurinn til að greining fari fram á þróun fjölda stöðugilda í málaflokknum frá yfirfærslunni 2011 til dagsins í dag og í framtíðinni verði haldið sérstaklega utan um fjölda stöðugilda í málaflokknum, sundurliðað eftir þjónustuþáttum og fært árlega í samræmda greiningarskjalið.

2 Fjármögnun málaflokksins

Fjármögnun málaflokksins og fjöldi notenda við yfirfærslu málaflokksins frá ríki til sveitarfélaga

Samkvæmt samkomulagi milli ríkis og sveitarfélaga um tilfærslu þjónustu við fatlað fólk frá 2010 var álagningarprósenta útsvars í lögum um tekjustofna sveitarfélaga hækkuð um 1,2 prósentustig til að mæta þeim kostnaði sem félli til hjá sveitarfélögum við yfirtöku á þjónustu við fatlað fólk. Hækkunin grundvallaðist á mati á kostnaði hjá ríkissjóði við þjónustuna árin 2008 og 2009 og áætlaðri fjölgun notenda, þ.e. þeim sem greidd yrðu framlög með frá JS, við að eyða biðlistum eftir þjónustu. Samkvæmt greinargerð sem fylgdi samkomulaginu var gert ráð fyrir að jafnvægi yrði náð með um 1.100 notendum, sem var fjölgun um rúm 20% frá árinu 2011, þegar fjöldi einstaklinga var 919.

Hækkunin á útsvarspróscentunni skiptist þannig að 0,25% prósentustig renna beint til sveitarfélaga og 0,95% prósentustig til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga (JS). 0,95% prósentustig voru til úthlutunar frá JS, m.a. á grundvelli SIS-mats og áttu að standa undir þjónustu sem félli undir SIS-matsflokk IV og upp úr. Síðan áttu 0,25% prósentustigin að standa undir þjónustu við þá sem væru í flokki I til III, eða þeirra sem töldust ekki með nægjanlega mikla stuðningsþörf til að undirgangast SIS-mat.



Mynd 1 sýnir tímalínu helstu breytinga í málaflokki fatlaðs fólks 2011 til 2019.

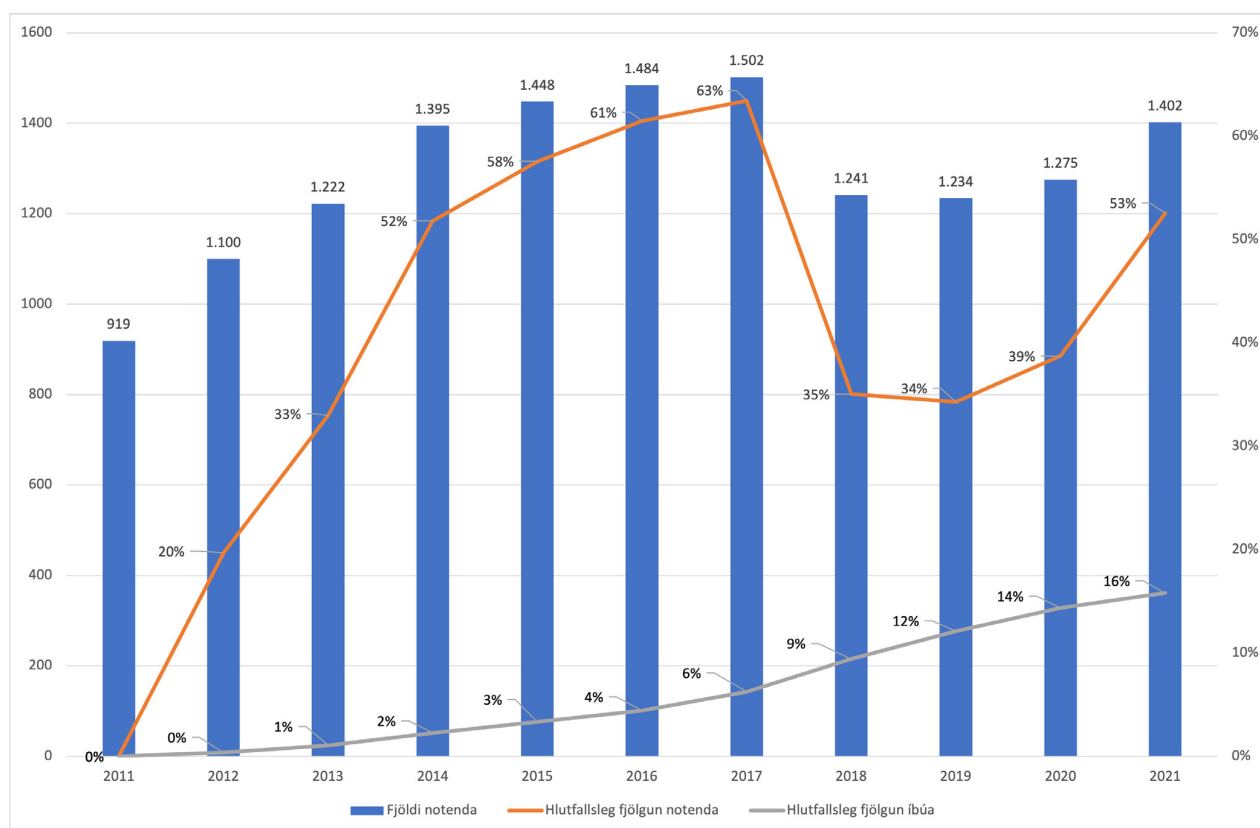
Vegna mikils kostnaðarauka hjá sveitarfélögum vegna þjónustu við fatlað fólk var tekin tímabundin ákvörðun árið 2014 að hækka útsvarsprósenta um 0,04 prósentustig þannig að af 1,24 prósentustigum af álagningarprósentu útsvars væri hlutdeild JS í útsvarspróscentunni hækkað í 0,99 prósentustig til úthlutunar til sveitarfélaga vegna þeirra sem væru í SIS-matsflokki IV og ofar. Þessi ákvörðun var síðan lögfest árið 2016 og að auki fengi JS 0,235% af skatttekjum ríkissjóðs til úthlutunar til sveitarfélaga á sömu forsendum og 0,99 prósentustigin af útsvarstekjum sveitarfélaga.

Árið 2018 tóku ný lög um þjónustu við fatlað fólk nr. 38/2018 gildi, auk þess sem lög varðandi uppfærslu á félagsþjónustulögum sveitarfélaga tók gildi. Jafnframt var á árinu 2018 tekin ákvörðun um að fella út SIS-matsflokk IV við dreifingu á framlögum frá JS til sveitarfélaga. Frá þeim tíma hefur JS miðað greiðslur til sveitarfélaga við SIS-matsflokk V og ofar. Hins vegar hefur verið lögð



áhersla á að greiðslur til sveitarfélaga vegna þjónustu við fatlað fólk samkvæmt SIS-mati eigi einnig að standa undir kostnaði við þjónustu þeirra sem eru í SIS-matsflokki IV. Þannig ættu greiðslur frá JS að miðast við SIS-matsflokka V og ofar en að standa undir kostnaði við notendur í SIS-matsflokki IV og ofar.

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



Heimild: Jöfnunarsjóður sveitarfélaga og Hagstofa Íslands.

Myndin hér að ofan sýnir fjölda notenda sem greitt var með til sveitarfélaga frá Jöfnunarsjóði sveitarfélaga, hlutfallslega fjölgun notenda og hlutfallslega fjölgun íbúa á landinu öllu frá árinu 2011 til 2021.

Árið 2018 var gerð sú breyting að greiðslur frá JS til sveitarfélaga miðuðust við SIS-matsflokk V og ofar en var áður SIS-matsflokkur IV og ofar sem skýrir fækkunina sem varð á milli áruna 2017 og 2018, sbr. hér að framan. Árið 2017 var greitt vegna 310 notenda í SIS-matsflokki IV sem féllu þá út árið 2018.

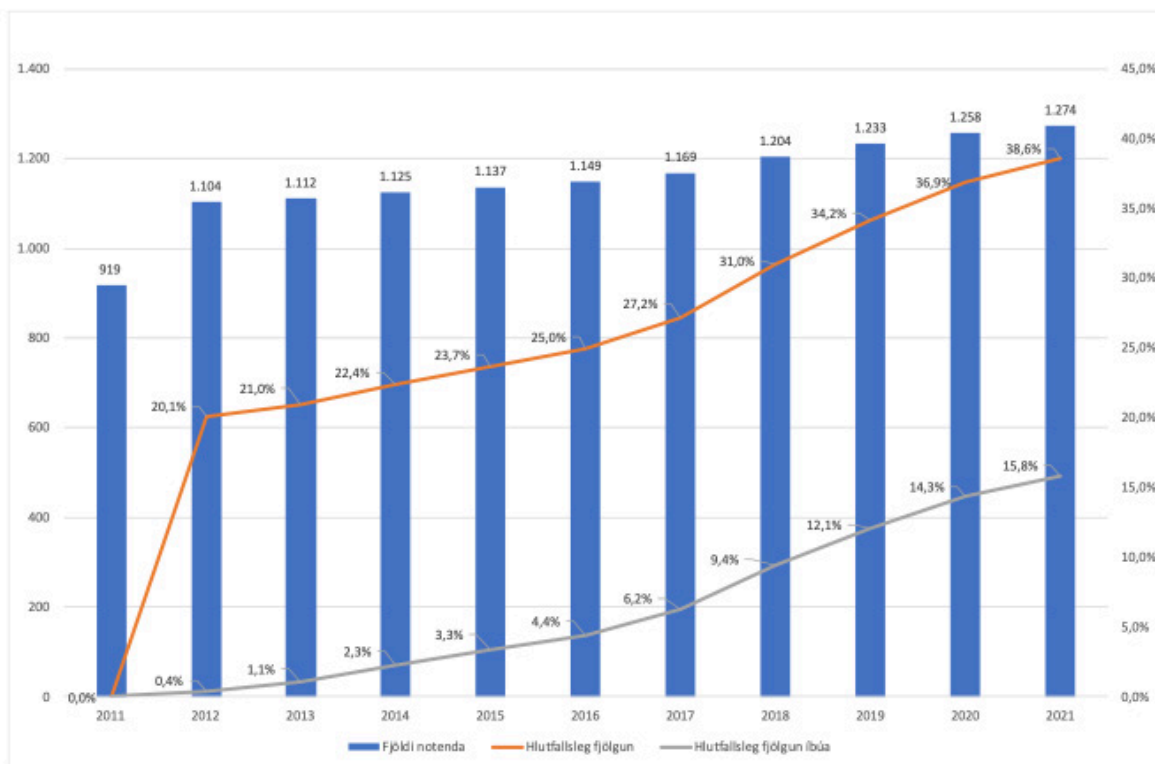
Eins og fram kemur á myndinni voru notendur þjónustunnar 1.502 sem greitt var með til þjónustusvæða frá JS árið 2017, eða fjölgun um 63% frá árinu 2011. Til samanburðar var í samkomulagi ríkis og sveitarfélaga gert ráð fyrir að þegar búið yrði að eyða öllum biðlistum, sbr. hér að framan, yrði fjöldi notenda um 1.100. Eftir það hefði eingöngu átt að verða fjölgun í hlutfalli við íbúafjölgun.

Árið 2021 voru notendur þjónustunnar sem greitt var fyrir komnir í 1.402, þ.e. í SIS-matsflokki V og ofar. Ef gert er ráð fyrir að það ár hafi notendur þjónustunnar verið um 300 í SIS-matsflokki IV eins og árið 2017 má ætla að þeir hafi verið samtals 1.702 árið 2021 í SIS-matsflokki IV og ofar, sem er fjölgun um 85% frá árinu 2011. Milli áruna 2020 og 2021 fjölgaði um 127 notendur, eða



um 10%. Þar af fjölgaði um 61 í Reykjavíkurborg. Notendur hjá Reykjavíkurborg voru 448 árið 2020 en 509 árið 2021, eða fjölgun um 14%. Á sama tíma, þ.e. á milli árunna 2020 og 2021, fjölgaði íbúum Reykjavíkurborgar um 1,6%. Skýringuna á mikilli fjölgun milli 2020 og 2021 má að miklu leyti finna í nýrri aðferðafræði við skilgreiningu flokka í SIS-mati hjá Greiningar- og ráðgjafastöð.

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



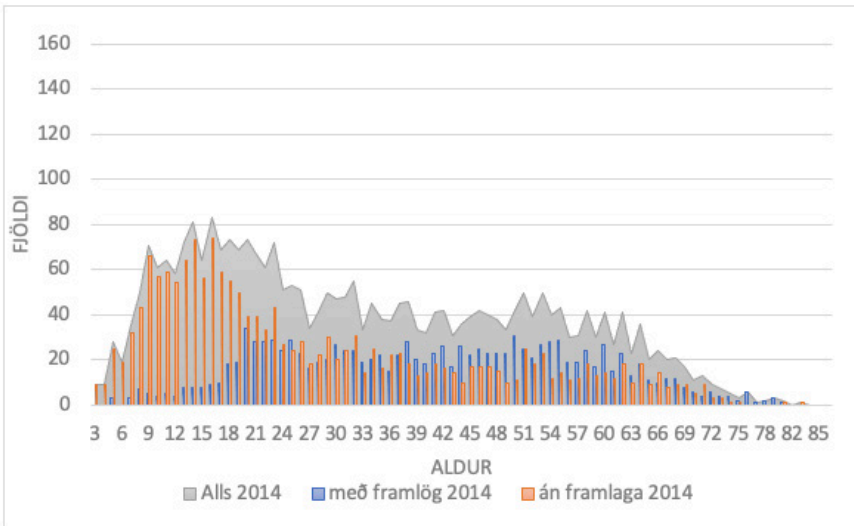
Mynd 3 sýnir áætlaðan fjölda notenda þjónustunnar miðað við þær forsendur sem gengið var út frá í samkomulagi ríkis og sveitarfélaga um tilfærslu þjónustu við fatlað fólk og að hlutfallsleg aukning notenda þjónustunnar væri í sama hlutfall og fjölgun íbúa á landinu öllu.

Ef gengið hefur verið út frá því, að þegar búið væri að eyða biðlistum eftir þjónustu, væru notendur þjónustunnar sem JS greiddi fyrir um 1.100 og fjölgun notenda umfram það yrði í sama hlutfalli og fjölgun íbúa á landinu öllu, hefðu notendur þjónustunnar sem greiða hefði átt með árið 2021 verið 1.274 samanborið við 1.702 með áætluðum fjölda í SIS-matsflokki IV, sbr. hér að framan, 428 einstaklingum, eða 33,6%, umfram það sem gera má ráð fyrir að hefði átt að vera út frá þeim forsendum sem unnið var með við gerð samkomulagsins árið 2010.

Ljóst er að raunfjölgun notenda er umtalsvert meiri en áætlanir gerðu ráð fyrir við yfirfærslu málaflokksins frá ríki yfir til sveitarfélaga.



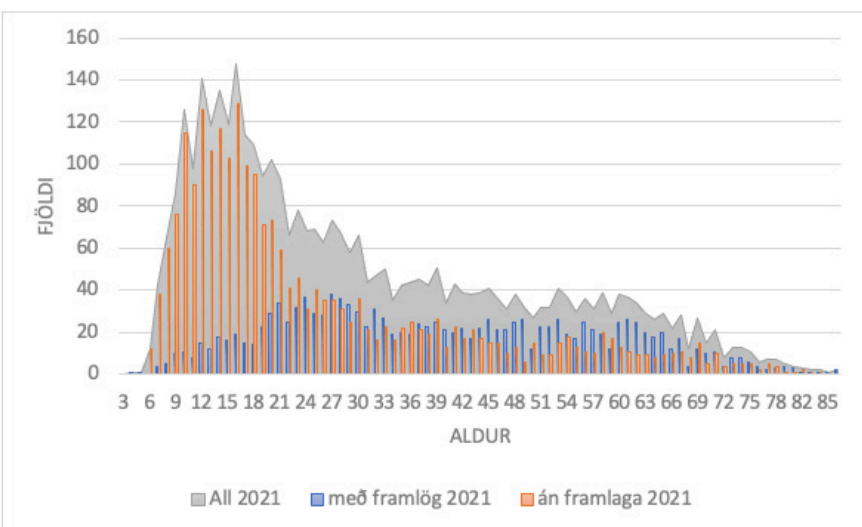
Mynd 4: Fjöldi einstaklinga, með og án framlaga, í gagnagrunni Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga árið 2014 – notendur í málaflokki fatlaðs fólks eftir aldri



Heimild: Jöfnunarsjóður sveitarfélaga 2022.

Til að gæta samræmis í gögnunum, voru einstaklingar sem voru í SIS-flokki IV árið 2014 og ekki voru greidd framlög með árið 2021 settir í hóp án framlaga árið 2014.

Mynd 5: Fjöldi einstaklinga, með og án framlaga, í gagnagrunni Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga árið 2021 – notendur í málaflokki fatlaðs fólks eftir aldri



Árið 2014 voru 2.999 einstaklingar með og án framlaga samkvæmt gagnagrunni Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga. Í gagnagrunninum er að finna alla einstaklinga sem fengið hafa SIS-mat og greidd voru framlög með á grunni kostnaðar. Mikill meirihluti einstaklinga í gagnagrunninum er án framlaga en þeir voru 1.763, þar af voru um 40% börn á aldrinum 0-18 ára. Samtals voru 1.236 einstaklingar með framlög þetta árið. Á það verður að benda í þessu samhengi að IV. flokkur SIS-mats taldi til framlaga árið 2014 en var breytt árið 2018 í að greitt var einungis með SIS-flokki V og ofar.

Árið 2021 voru 3.719 einstaklingar í gagnagrunni Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga, þar af voru 2.319 einstaklingar án framlaga og hlutdeild barna í þeim hópi var 46%. Aukinn fjöldi barna skýrist að hluta vegna aukinnar áherslu á greiningu barna í SIS-mat.

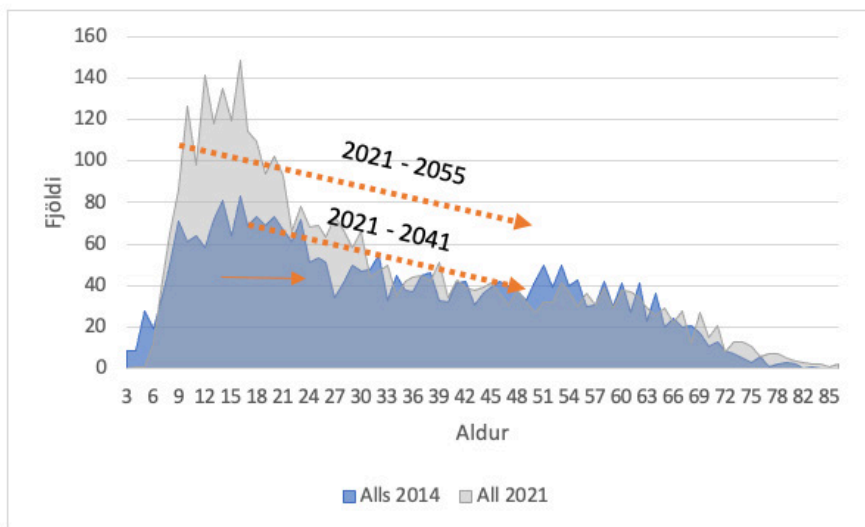
Fjöldi einstaklinga með framlög voru 1.402 og er aukning um 166 frá árinu 2014 eða 13%. Hafa verður í huga að ekki er greitt með einstaklingum í SIS-flokki IV í gagnagrunni Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga frá árinu 2021 en greitt var með þeim hópi árið 2014. Jafnframt

voru gerðar breytingar á reikniðferð Ráðgjafar- og greiningarstöðvar á SIS-mati sem leiddi til fjölgunar einstaklinga sem fá framlög á grunni SIS-mats.



Fjöldi einstaklinga 67 ára eldri sem greidd voru framlög vegna árið 2014 var 71 en 102 árið 2021, eða aukning um 44%. Aldur þessa hóps er að hækka en aldursbilið var frá 67-81 árs árið 2014 en er 67-86 ára árið 2021. Ljóst er að stuðningsþörf eykst mikið þegar þessi hópur eldist en þá eykst stuðningsþörf vegna hjúkrunar samhlíða öðrum skerðingum sem þessi hópur býr við.

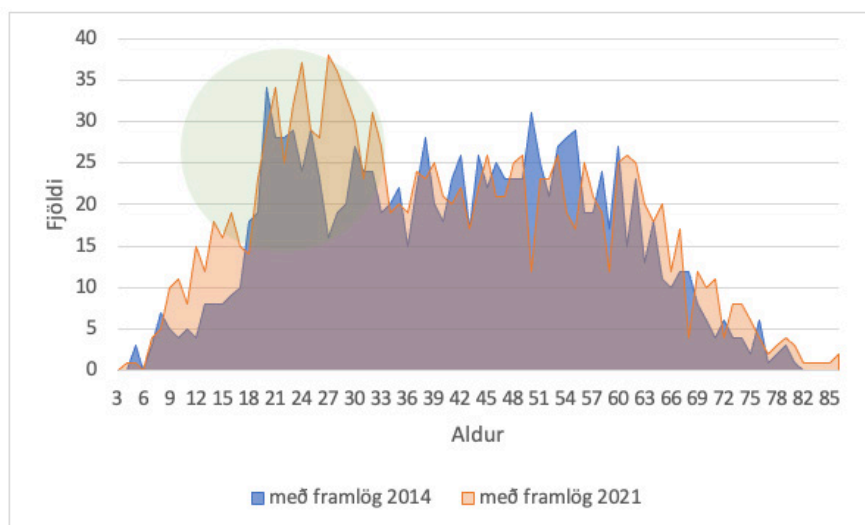
Mynd 6: Fjöldi einstaklinga, með framlög og án framlaga í gagnagrunni Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga annars vegar árið 2014 og hins vegar 2021 eftir aldri



Mynd 6 sýnir samanburð á gagnagrunni Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga í málefnum fatlaðs fólks annars vegar árið 2014 og hins vegar 2021.

Eins og áður sagði er aukinn fjöldi einstaklinga í gagnasetti JS á barna-aldri að miklu leyti til kominn vegna aukinnar áherslu á greiningu barna í SIS-mat. Stærstu hluti þessa hóps er þó án framlaga í dag. Ef það breytist þegar fram líða stundir og þessir einstaklingar fá þjónustu hjá sveitarfélögum skv. lögum nr. 40/1991 eða 38/2018 má vera ljóst að nokkuð muni fjölga í notendahópnum.

Mynd 7: Fjöldi einstaklinga, með framlög í gagnagrunni Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga annars vegar árið 2014 og hins vegar 2021 eftir aldri



Ákveðnar blíkur eru á lofti um að fjöldi einstaklinga í hverjum árgangi sem greidd eru framlög með muni aukast. Eins og myndin sýnir hliðrast aldurs- hóparnir til, þeir einstaklingar sem voru 20 ára árið 2014 eru 27 ára árið 2021 og við sjáum fjölgun í fjölda barna sem greidd eru framlög með á aldrinum 7-16 ára. Á sama tíma fjölgar í eldri aldurs- hópunum sem hefur áhrif á nettó fjölda nýliðunar í málaflokknum.

3 Kostnaðarþróun vegna NPA samninga

Fyrstu samningar vegna NPA samþykktir á miðju ári 2012 og þar með hófst bein framkvæmd samstarfsverkefnisins um NPA. Afstaða þáverandi verkefnisstjórnar um NPA var frá upphafi sú að þrátt fyrir skýrar leiðbeiningar verkefnisstjórnarinnar hefðu sveitarfélög/þjónustuvæði um það sjálfðæmi hvernig útfærslan yrði. Þetta var gert til þess að tryggja eins víðtæka reynslu af verkefninu og kostur væri, sem notuð yrði sem veganesti við endanlega útfærslu NPA.

Á árinu 2012 voru gerðir 22 NPA-samningar, árið 2013 55 og 2014 voru samningarnir 51 talsins. Segja má að 2014 sé fyrsta eiginlega starfsárið þar sem allir NPA samningar giltu í 12 mánuði. Á árinu 2016 voru samningarnir 53 og árið 2017 var gert ráð fyrir því að þeir gætu orðið 55 talsins. NPA samningar hafa ekki verið gerðir á þremur þjónustuvæðum. Heildarkostnaði við hvern samning var fyrst skipt á milli viðkomandi sveitarfélags (80%) og ríkisins (20%) en um áramótin 2015/2016 breyttust kostnað-arhlutföllin þannig að ríkið hækkaði sitt framlag í 25%.

Faglegt og fjárhagslegt mat á samstarfsverkefninu skyldi síðan fara fram fyrir árslok 2014 en þá skyldi verkefninu formlega vera lokið. Enn fremur kemur fram í ákvæðinu að eigi síðar en í árslok 2014 skyldi leggja fram frumvarp til laga þar sem lagt yrði til að lögfest yrði að NPA yrði eitt meginform þjónustu við fatlað fólk og skyldi efni frumvarpsins m.a. taka mið af reynslu af framkvæmd samstarfsverkefnisins.

Í greinargerð sem fylgdi frumvarpinu að lögunum nr. 38/2018 kemur fram: „[a]ð sett sé lágmark á NPA-samninga sem svarar 4 klst. þjónustubörf á dag og miðað við að ekki verði gerðir NPA-samningar fyrir lægri fjárhæð en 5,4 millj. kr. á ári. Með 10% umsýslugjaldi yrði samningsfjárhæðin 6,0 millj. kr. Gert var ráð fyrir að innleiðing verkefnisins tæki fimm ár eða árin 2018-2022 og heildarfjöldi samninga að lokinni innleiðingu verði 172 samningar á landsvísu. Reiknað var með að tilfærsla útgjalda hjá sveitarfélögum yrði 15%, þ.e. að kostnaður við önnur þjónustuform lækki sem því svarar við upptöku á NPA-þjónustu. Gert var ráð fyrir að hagræðingunni yrði skipt milli sveitarfélaga og ríkisins þannig að hlutdeild ríkisins yrði 25%. Árleg kostnaðaraukning ríkissjóðs yrði 71–74 millj. kr. og samtals kostnaðaraukning á fimm árum er metin 360 millj. kr. Árið 2022 verður framlag ríkisins á föstu verðlagi orðið samtals 560 millj. kr. Gert er ráð fyrir að þegar innleiðingu lýkur árið 2022 verði samið um varanlegt fyrirkomulag, þ.e. kostnaðar- og verkaskipti vegna notendastýrðrar persónulegrar aðstoðar til framtíðar. Umsamin fjárhæð þess samkomulags verði flutt varanlega frá ríki til sveitarfélaga með fjárlögum 2023 og að frá og með því ári verði verkefnið alfarið á ábyrgð sveitarfélaga.“

Í frumvarpinu kemur ekki fram í hverju sú hagræðing felst sem ætlað var að ná hjá sveitarfélögum með því að gera NPA samninga. Fram kemur að kostnaður við önnur þjónustuform ættu að lækka um 15% við upptöku á NPA þjónustu en ekki er tilgreint hver þessi önnur þjónustuform væru. Þvert á móti er það niðurstaða greiningarinnar að meðalkostnaður við NPA þjónustu er hærri en annarra þjónustuúrræða, sjá nánar hér á eftir.



Í greinargerðinni kemur eingöngu fram fjárhæð lágmarks NPA samninga, þ.e. 6 milljónir króna en ekkert um hver hámarksupphæðin gæti orðið. Hins vegar kemur fram að árið 2016 hafi hámarksupphæð á NPA samningi verið 35 milljónir króna og lægsti samningurinn hafi verið 1,3 milljónir króna. Ætla má miðað við framsetninguna að gert hafi verið ráð fyrir að hámarksupphæð í útreikningum hafi miðast við 35 milljónir króna eins og var árið 2016. Þannig hafi verið gert ráð fyrir í forsendum við útreikning á hlutdeild ríkisins árin 2018 til 2022, að lágmarksupphæð samninga væri 6 milljónir króna og hámarksupphæð 35 milljónir króna.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að fjöldi samninga í lok innleiðingartímabilsins verði 172, þ.e. árið 2022. Síðan segir: „Árið 2022 verður framlag ríkisins á föstu verðlagi orðið samtals 560 millj. kr.“ Um er að ræða 25% af hverjum NPA samningi. Þannig má ætla að gert hafi verið ráð fyrir að heildarupphæð NPA samninga skv. frumvarpinu árið 2022 væri samtals 2.240 milljónir króna, eða að meðaltali á hvern samning, miðað við 172 samninga, 13.023.000 krónur á föstu verðlagi.

3.1 Kostnaðarþróun við NPA samninga frá 2017

Í samvinnu við Jöfnunarsjóð sveitarfélaga og félags- og vinnumarkaðsráðuneytisins hefur starfshópurinn framkvæmt ítarlega skoðun á fjárhagshlið NPA samninga frá árinu 2017.

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%	13.950.076	14%
2019	87	64	1.701.558.637	431.389.659	911.228.551	1.342.618.210	-358.940.427	19.558.145	31%	15.432.393	26%
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%	19.637.133	61%

Heimild: Jöfnunarsjóður sveitarfélaga.

Eins og fram kemur í töflunni hér að ofan voru 55 NPA samningar gerðir árið 2017 en 83 árið 2020. Samningum fjölgaði á milli ára nema árið 2020 þegar þeim fækkaði frá árinu 2019.

Eins og fram kemur fylgdu ekki almenn framlög frá Jöfnunarsjóði öllum þeim sem voru með NPA samninga á þessum árum. Árin 2017 og 2020 voru 13 samningar hvort ár sem ekki fylgdu almenn framlög frá Jöfnunarsjóði. Árin 2018 og 2019 voru 20 og 23 samningar hvort ár.

Þá er talsverður munur á meðaltalskostnaði á hvern NPA samning og meðaltals framlögum sem tengjast hverjum samningi. Árið 2017 er munurinn 2,7 m.kr. en árið 2020 er munurinn orðinn 6,5 m.kr.

Það vekur athygli að árið 2020 voru 83 NPA samningar í gildi og heildarfjárhæð vegna þeirra var samtals 2.174 milljónir króna. Til samanburðar var í frumvarpinu gert ráð fyrir að árið 2022 væru 172 samningar og heildarupphæð samninga væri 2.240 milljónir króna eða samsvarandi upphæð og heildarfjárhæð 83 samninga var árið 2020. Jafnframt var 25% framlag ríkisins árið 2020 með 83 samningum 561 milljón króna sem samsvarar þeirri upphæð sem gert var ráð fyrir árið 2022 miðað við 172 samninga, eða 560 milljónir króna samanber hér að framan. Þá vekur það sérstaka athygli að árið 2018 var heildarkostnaður við 77 samninga 1.040 m.kr. en 2.174 m.kr. árið 2020 en samningum hafði einungis fjölgað um 6, eða 83 samningar. Hækkun kostnaðar er 109%. Ekki hefur verið tekið tillit til verðlagshækkana varðandi tölurnar sem fram koma í frumvarpinu.



Árið 2019 voru 13 samningar lægri en 6 milljónir króna, samtals að upphæð 63,1 milljón króna, og átta árið 2020 samtals að upphæð 37,9 milljónir króna.

Mismunurinn á samningsupphæðum samtals og framlögum sem tengjast samningunum (samningar – framlög) var 148 milljónir króna árið 2017. Meðaltal hvers samnings var 14,9 milljónir króna samanborið við 13,0 milljónir króna skv. frumvarpinu. Árið 2018 var mismunurinn jákvæður um 33,8 milljónir króna og meðaltal hvers samnings 13,5 milljónir króna, sem er lækkun frá árinu 2017, en nær meðaltalinu skv. greinargerð frumvarpsins.

Mikil breyting hefur átt sér stað varðandi fjárhæð samninga fram til ársins 2020. Árið 2019 voru samningsupphæðir samtals að frádregnum framlögum 359 milljónir króna og meðaltal hvers samnings 19,6 milljónir króna. Síðan árið 2020 var mismunurinn kominn í 544 milljónir króna og meðaltal hvers samnings 26,2 milljónir króna samanborið við 13,0 milljónir króna skv. greinargerð frumvarpsins (ekki hefur verið tekið tilliti til verðlagshækkana í frumvarpstölunni). Til samanburðar er meðalkostnaður á notanda í búsetuúrræði árið 2020 18,6 m.kr.

Samkvæmt þessu hafa samningsupphæðir að meðaltali hækkað um 94%, eða nánast tvöfaldast, á milli árána 2018 og 2020, þegar framlögin sem tengjast þessum samningum hækkuðu samtals um 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

Taflan sýnir fjölda NPA samninga árin 2018, 2019 og 2020 skipt eftir upphæðum. Eins og þar kemur fram voru gerðir 10 samningar árið 2019 upp á 40 til 60 milljónir króna miðað við 12 mánuði, samanborið við 25 samninga árið 2020. Árið 2019 voru 14 samningar lægri en sex milljónir króna en átta árið 2020.

3.2 Fjöldi klukkustunda o.fl.

Árið 2019 voru í gildi 87 NPA samningar. Vinnustundir sem samið var um voru samtals 38.992 klukkustundir í hverjum mánuði. Auk þess voru samtals 228 klukkustundir í aðstoðarverkstjórn, eða samtals 39.220 klukkustundir, sem gerir að meðaltali 450,8 klukkustundir á hvern samning. Samningar um aðstoðarverkstjórn voru á fjórum þjónustusvæðum. Af þessum 228 klukkustundum í aðstoðarverkstjórn voru 165 klukkustundir vegna samninga hjá Reykjavíkurborg, eða 72% af öllum klukkustundum í aðstoðarverkstjórn. Á landinu öllu voru 8 samningar þar sem gert var ráð fyrir aðstoðarverkstjórn af 87 samningum, eða 9% af öllum samningum gerðu ráð fyrir aðstoðarverkstjórn. Þeir samningar sem voru með flestar klukkustundir í verkstjórn voru með 43 klukkustundir. Tímagjald vegna þessara samninga var lægst 3.552 krónur og hæst 4.913 krónur.

Árið 2020 voru í gildi 83 NPA samningar. Vinnustundir sem samið var um voru samtals 38.998 klukkustundir í hverjum mánuði. Auk þess voru samtals 451 klukkustundir í aðstoðarverkstjórn, eða samtals 39.449 klukkustundir, sem gerir að meðaltali 475,3 klukkustundir á hvern samning. Samningar um aðstoðarverkstjórn voru á sjö þjónustusvæðum. Af þessari 451 klukkustundir í aðstoðarverkstjórn voru 228 klukkustundir vegna samninga hjá Reykjavíkurborg, eða 64% af öllum klukkustundum í verkstjórn. Á landinu öllu voru 19 samningar af 83 þar sem gert var ráð fyrir aðstoðarverkstjórn, eða 23% af öllum samningum þar sem gert var ráð fyrir aðstoðarverkstjórn. Þeir samningar sem voru með flestar klukkustundir í aðstoðarverkstjórn voru með 43 klukkustundir. Tímagjald vegna þessara samninga var lægst 3.552 krónur og hæst 5.237 krónur.

Samantekið:

Ár	Fjöldi samninga	Vinnustundir	Aðstoðarverkstjórn	Samtals	Meðtals fjöldi klst. á hvern samning	Fjöldi samninga með aðstoðarverkstjórn	NPA samningar	Meðaltal
2019	87	38.992	228	39.220	450,8	8	1.701.558.637	19.558.145
2020	83	38.998	451	39.449	475,3	19	2.174.039.184	26.193.243
Breyting	-4,6%	0,0%	97,8%	0,6%	5,4%	137,5%	27,8%	33,9%

Eins og taflan sýnir er nokkur fjölgun í samningum með aðstoðarverkstjórn. Þannig voru þeir 8 árið 2019 en 19 árið 2020. Klukkustundum á hvern samning fjölgaði að meðaltali, fóru úr 450,8 klst. árið 2019 í 475,3 klst. árið 2020, eða aukning um 5,4% á milli ára.

4 Þróun útgjalda vegna búsetuúrræða

Í 9. gr. laga nr. 38/2018 kemur fram að fatlað fólk eigi 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 og að fatlað fólk á rétt á því að velja sér búsetustað og hvar og með hverjum það býr, til jafns við aðra. Þá kemur einnig fram að óheimilt sé að binda þjónustu við fatlað fólk því skilyrði að það búi í tilteknu búsetuformi.

Í ákvæði II til bráðabirgða í lögum 38/2018 kemur fram að fötluðu fólki sem býr nú á stofnunum eða herbergjasambýlum skuli bjóðast aðrir búsetukostir samkvæmt lögnum og reglum settum samkvæmt þeim í samræmi við 9. gr. laganna.

Útgjöld vegna búsetuúrræða í þjónustu við fatlað fólk nemur um 55% af heildarútgjöldum málaflokks fatlaðs fólks eða um 18,8 ma.kr. árið 2020 og er stærsti útgjaldaliðurinn við rekstur málaflokksins. Útgjöld hafa farið stigvaxandi og nam útgjaldaaukning ársins 2019 um 10,6% og ársins 2020 um 18,6%. Í heildina jukust útgjöld málaflokks fatlaðs fólks um 14% árið 2019 og um 18% árið 2020, og vegur búsetan þungt.

Kostnaðarhlutdeild Búsetu (þ.kr.)	2018	2019	2020
Samtals útgjöld málaflokks fatlaðra	25.169.718	28.771.967	34.008.999
Hækkun útgjalda á milli ára		14%	18%
Búseta (þar af)	14.306.586	15.816.519	18.756.951
Hlutdeild í heildarkostnaði	57%	55%	55%
Hækkun kostnaðar á milli ára		10,6%	18,6%
Fjöldi íbúa í sértæku húsnæði	888	906	957
Fjölgun milli ára		2,0%	5,6%
Kostnaður á hvern íbúa	15.390	16.727	18.661
Hækkun kostnaðar á íbúa milli ára		8,7%	11,6%





Um leið og nýir íbúðakjarnar hafa verið teknir í notkun hefur íbúum í sértæku húsnæði fjölgað hratt og voru þeir 957 árið 2020 eða 69 einstaklingum fleiri en árið 2018. Ekki liggur fyrir hver fjöldinn var árið 2011 þegar sveitarfélögin tóku yfir þjónustuna.

Í eftirfarandi töflu er að finna yfirlit yfir samsetningu kostnaðar vegna búsetu:

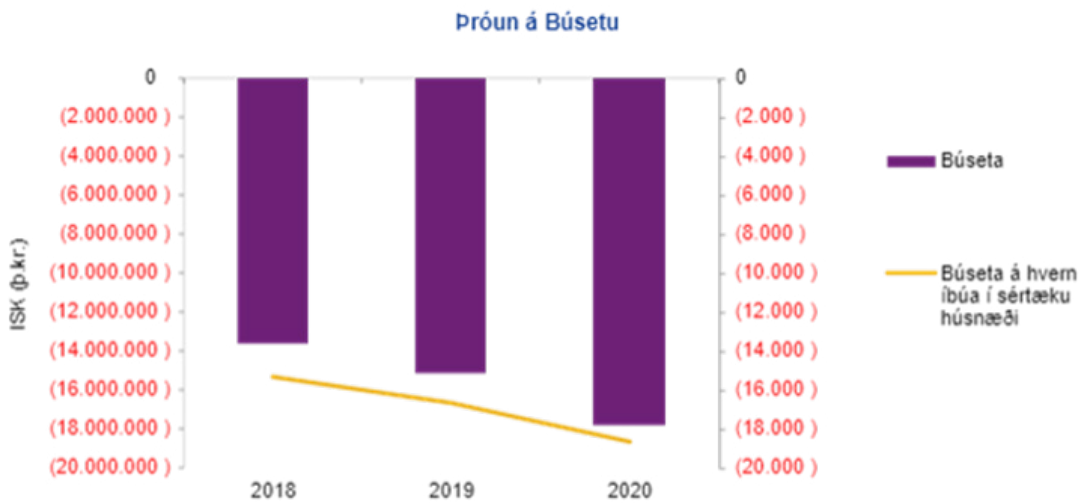
Búseta	2018	2019	2020
Tekjur			
Sértekjur	522.387	575.944	808.943
Rekstrargjöld			
Laun og launatengd gjöld	11.979.901	13.309.141	16.013.019
Vörukaup	68.909	87.462	101.994
Þjónustukaup	1.989.492	2.134.414	2.214.345
Framlög, styrkir og annar rekstrarkostnaður	310.332	370.468	507.399
Millifærslur	(42.048)	(84.966)	(79.807)
Rekstrargjöld nettó	14.306.586	15.816.519	18.756.951
Rekstrarniðurstaða	(13.784.199)	(15.240.575)	(17.948.008)

Útgjöld sveitarfélaga vegna þjónustu við fatlaða í búsetuúrræðum felst einkum í launakostnaði vegna sértækrar liðveislu og rekstri aukarýmis vegna fötlunar og starfsmannaaðstöðu. Laun eru langstærsti útgjaldaliðurinn eða um 84-85%. Næst á eftir koma þjónustukaup, sem skýrast af samningum sveitarfélaganna við þriðja aðila, svo sem Ás styrktarfélag í Reykjavík, Sólheima í Grímsnesi á Suðurlandi og Skálatún í Mosfellsbæ. Stærsti útgjaldaliður samninga við þriðja aðila eru laun. Að öðru leyti felast vöru- og þjónustukaup í kostnaði vegna aðstöðu starfsmanna vegna þjónustu við íbúa og aukins rýmis vegna fötlunar. Um er að ræða húsaleigu, hita, rafmagn, síma- og fjarskiptaþjónustu, kerfis- og hugbúnaðarleigu ásamt tryggingum sem snúa að starfsfólki. Ef frá eru taldir samningar við þriðja aðila er launakostnaður allt að 99% af heildarkostnaði að meðaltali við rekstur úrræða.

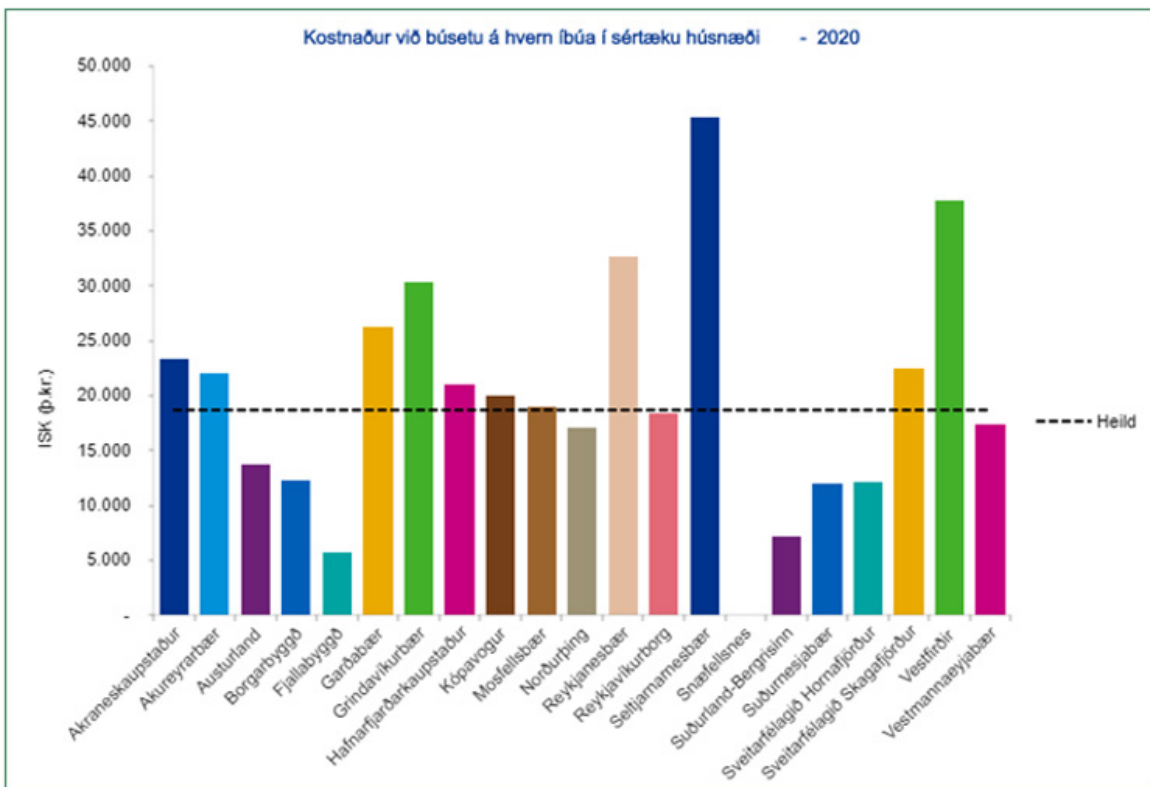
Rekstrargjöld	2018	2019	2020
Laun og launatengd gjöld	84%	84%	85%
Vörukaup	0%	1%	1%
Þjónustukaup	14%	13%	12%
Framlög, styrkir og annar rekstrarkostnaður	2%	2%	3%



Meðalkostnaður á hvern íbúa í búsetu var 18.661 þ.kr. árið 2020 og hækkaði um 11,6% frá árinu 2019 og um 8,7% milli árunna 2018 og 2019. Samanlagt hækkaði kostnaður á tveimur árum um 3.271 þ.kr. eða um rúmlega 21%. Til samanburðar hækkuðu tekjur málaflokksins í heild aðeins um 3,3% árið 2019 og 6,8% árið 2020, eða samanlagt aðeins um 10,4%. Fjölgun ein og sér í búsetu á þessum tveimur árum nam 7,8% eða um 69 einstaklinga. Tekjuaukningin stendur því hvorki undir fjölgun þjónustuþega né kostnaðarhækkunum.



Ef litið er til kostnaðar eftir sveitarfélögum, eru útgjöldin talsvert breytileg.





4.1 Nánari upplýsingar um úrræðin

Búsetukjarnar – Þjónustukjarnar þar sem nokkrar íbúðir eru undir sama þaki eða stutt á milli þeirra. Í sumum tilfellum er sameiginlegt rými fyrir íbúa og/eða starfsmannaaðstaða. Samkvæmt könnun starfshópsins er 621 einstaklingur í búsetukjarna í alls 111 kjörnum, eða að meðaltali 5,6 íbúar á hvern kjarna.

Herbergjasambýli – Í herbergjasambýli nýtir íbúi að lágmarki eitt svefnherbergi sem sitt persónulegt rými en samnýtir húsnæði með öðrum íbúum. Samkvæmt könnun starfshópsins eru 193 íbúar í herbergjasambýlum og af þeim eru 30 á biðlista eftir öðru úrræði.

Á biðlista eftir sértæku húsnæðisúrræði – Í könnun starfshópsins eru 323 á biðlista eftir sértæku húsnæði, þar af eru 288 sem eru ekki í öðru sértæku húsnæðisúrræði. Einnig voru 42 á biðlista sem eru ekki með lögheimili í viðkomandi sveitafélagi og gætu því í einhverjum tilfellum verið tvítaldir. Að lágmarki má ætla að 251 einstaklingur sé á biðlista án þess að vera í öðru sértæku úrræði.

Önnur tímabundin úrræði – Þjóðast þessum einstaklingum á meðan beðið er eftir viðeigandi húsnæðisúrræði, s.s. skammtímadvöl, stuðningsþjónusta, notendasamningar o.fl. Samkvæmt könnun starfshópsins eru 120 einstaklingar 18 ára og eldri í skammtímadvöl. Dvalartími í skammtímadvöl getur verið mismunandi og í allt að 18 sólarhringa á mánuði. Ætla má að hluti þessara einstaklinga sé á biðlistum.

Samkvæmt könnun starfshópsins eru einnig 144 einstaklingar sem ekki eru í sértæku húsnæðisúrræði á vegum sveitarfélaga, þ.e. hvorki í þjónustukjarna né í herbergjasambýli. Hér má ætla að einstaklingar fái stuðningsþjónustu í eigin húsnæði eða í tímabundnu áfangaheimili.

Fjöldi fatlaðs fólks á biðlista	Á biðlista en eru í öðru sértæku húsnæðisúrræði	Biðlisti utan lögheimilis sveitarfélags	Fjöldi íbúa í öðru sértæku húsnæði	Skammtímavistun
323	35	42	144	120



4.2 Biðlistar og flutningur úr herbergjasambýlum

Í sértæku húsnæðisúrræði fær fatlað fólk aðstoð við að halda heimili og taka virkan þátt í samfélaginu eftir getu og óskum hvers og eins. Samkvæmt skráningum í greiningarlíkani starfshópsins eru samtals 957 notendur með þjónustu sveitarfélaganna í sértæku húsnæði. Starfshópurinn aflaði upplýsinga um skiptingu íbúa í mismunandi þjónustuúrræði auk þess sem aflað var upplýsinga um fjölda á biðlistum þjónustuvæðanna og sundurliðun hans. Niðurstöður eru eftirfarandi:

Fjöldi í sértæku húsnæðisúrræði	
Í herbergjasambýlum	193
Í búsetukjarna	621
Samtals í úrræðum sveitarfélaga	814
Í annarri búsetu (eigin, þriðja aðila)	144
Samtals fjöldi í sértæku húsnæði	958

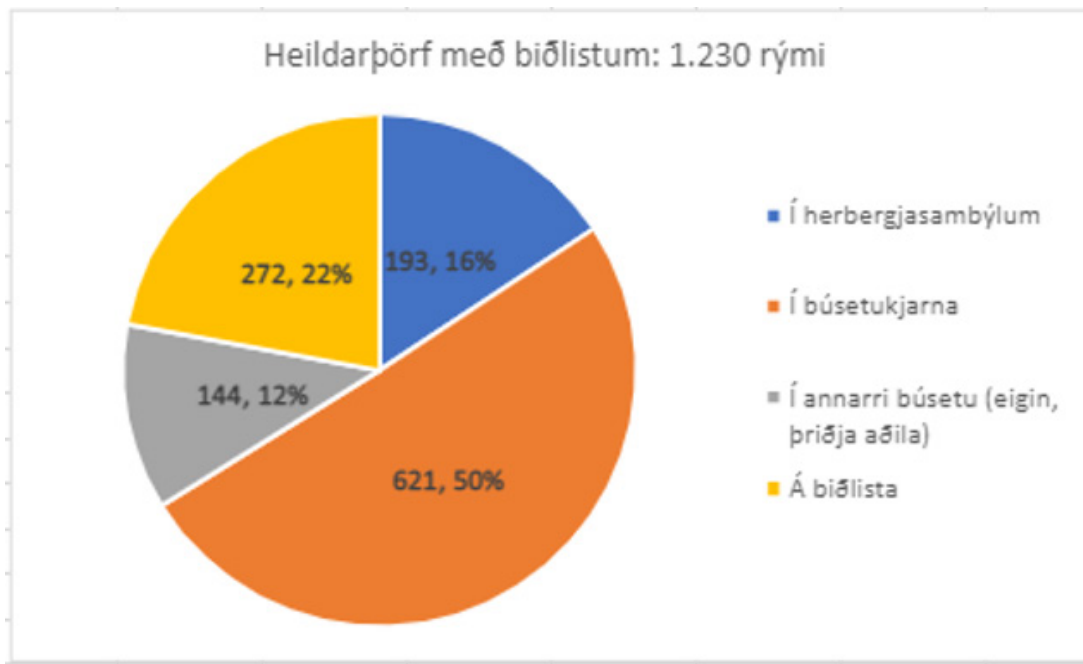
Á biðlista	
Samtals fjöldi á biðlista	323
Í herbergjasambýli og líka á biðlista	-30
Samtals fjöldi á biðlista - efri mörk	293
Á biðlista en með lögheimili í öðru sveitarfélagi	-42
Samtals fjöldi á biðlista - neðri mörk	251

Samanlagt er þörf fyrir búsetuúrræði, þ.e. fjöldi í sértæku húsnæði og fjöldi á biðlista eftir húsnæðisúrræði hjá sveitarfélögunum metin eftirfarandi:

Heildarþörf	
Samtals í þörf fyrir sérstækt húsnæði - neðri mörk	1.209
Samtals í þörf fyrir sérstækt húsnæði - efri mörk	1.251
Samtals þörf	1.230



Heildarpörf með biðlistum skiptist með eftirfarandi hætti:



Ef biðlistar eftir einstaklingsíbúð eru rýndir og lokun herbergja sambýla er bætt við er þörfin samtals 465 íbúðir. Ekki er litið svo á að þeir einstaklingar sem eru í annarri búsetu, þ.e. 144 einstaklingar, séu í brýnni þörf fyrir úrræði. Þá er tekið fram að ekki er horft til mögulegrar nýliðunar.

Alls eru 323 einstaklingar á biðlista eftir íbúð. Ef tekið er tillit til þess að 30 þeirra eru í herbergjasambýli er áætlað að efri mörk biðlista séu 293 einstaklingar. Þá kemur fram að 42 þeirra sem eru á biðlista eru með lögheimili í öðru sveitarfélagi og ekki er vitað hvort þeir séu tvítaldir, neðri mörk biðlista eru því metin 251 einstaklingur.

Þegar íbúum í herbergjasambýlum er bætt við er áætlað að biðlistar með lokun herbergjasambýla nemi samtals 465 einstaklingum, sbr. eftirfarandi töflu:

Biðlistar með lokun herbergjasambýla	Biðlistar	Í herbergja-sambýli	Samtals þörf
Neðri mörk biðlista	251	193	444
Efri mörk biðlista	293	193	486
Biðlistar með lokun herbergjasambýla			465

5 Áætluð kostnaðaraukning

Áætluð kostnaðaraukning vegna þjónustu í herbergjasambýli samanborið við þjónustu í íbúðakjarna

Eins og fram kemur hér að ofan gera lög nr. 38/2018 ráð fyrir því að herbergjasambýli verði lögð niður og fötluðu fólki gefinn kostur á búsetu í eigin íbúð. Reglugerð nr. 1054/2010 sem sett var í tengslum við yfirfærslu þjónustunnar til sveitarfélaga gerir ráð fyrir að einkarými verði íbúðir í stað herbergja áður og lágmarksstærð þeirra 40 m² og að hámarksfjöldi íbúða í íbúðakjarna væru sex ef um er að ræða heimili með sameiginlegri aðstöðu.

Helsti munur á rekstri íbúðakjarna og herbergjasambýla er að ákveðinn hluti þjónustunnar er veittur hópi einstaklinga á herbergjasambýli, en er veittur á einstaklingsgrunni í íbúðakjarna.

Kostnaður við rekstur herbergjasambýla og íbúðakjarna fer einnig eftir þjónustuþyngd þeirra sem þar búa. Eftirfarandi dæmi sýnir útgjöld Reykjavíkurborgar og Akureyrar annars vegar í herbergjasambýli og íbúðakjarna í þjónustuflokki II, en þar var munurinn 9,3% árið 2020 og hins vegar í þjónustuflokki III, þar sem munurinn árið 2020 var 30,8%.

Þjónustuflokkur II: 1,5 starfsmaður á vakt að jafnaði en 2 á álagstímum í vökutíma á hverja 4 íbúa auk næturvaktar.

Þjónustuflokkur III: 2,5 starfsmaður á vakt að jafnaði á hverja íbúa í vökutíma auk næturvaktar.

Miðað er við meðalkostnað Reykjavíkur og Akureyrar:

Meðalkostnaður á íbúa í íbúðakjarna	2019	2020	2021
Flokkur II	17.560	21.119	24.306
Flokkur III	25.791	31.744	36.744
Áætlaður árlegur kostnaður að meðaltali	21.676	26.432	30.525

Miðað er við eftirfarandi meðalkostnaðarauka við niðurlagningu herbergjasambýla. Efri mörk miða við að allir séu metnir í flokk III, en neðri mörk miða við að helmingur falli í flokk II. Ekki er vitað hver samsetning biðlista er og tekur þessi nálgun mið af því.

Meðalkostnaðarauki við niðurlagningu herbergjasambýla - áætlaður	2019	2020	2021
Flokkur II	-304	1.306	195
Flokkur III	2.521	6.285	9.264
Kostnaðarauki pr. einstakling – efri mörk – m.v. 100% í fl. III			9.264
Kostnaðarauki pr. einstakling – neðri mörk			4.632



Í eftirfarandi töflu hefur verið áætlaður árlegur rekstrarkostnaður við niðurlagningu herbergjasambýla auk kostnaðar við að eyða biðlistum.

Áætlaður árlegur kostnaður við niðurlagningu herbergjasambýla og að eyða biðlistum		
Fjöldi í sambýlum	Fjöldi	193
Áætluð viðbótarrekstrarútgjöld – efri mörk		1.787.954
Áætluð viðbótarrekstrarútgjöld – neðri mörk		893.977
Fjöldi á biðlista án búsetuúrræða	Fjöldi	272
Áætluð rekstrarútgjöld – m.v. enga þjónustu áður		8.302.762
Samtals kostnaður til að eyða biðlistum	Samtals fjöldi	465
Áætluð viðbótarrekstrarútgjöld – efri mörk		10.090.716
Áætluð viðbótarrekstrarútgjöld – neðri mörk		9.196.739

Hér hefur ekki verið tekið tillit til þess að einstaklingar njóta þegar þjónustu hjá sveitarfélögunum, svo sem skammtíamavistunar og stuðnings- og stoðþjónustu, sem vegur upp á móti þeim viðbótarútgjöldum sem hér koma fram. Ekki hefur farið fram greining á þeim frádrætti sem hér kæmi á móti útgjöldum, en í greiningarlíkani starfshópsins kemur fram að útgjöld vegna stoðþjónustu var 1,1 ma.kr. árið 2020 og útgjöld vegna skammtímadvalar var um 2 ma.kr. sem er að stórum hluta vegna barna og kæmi sá hluti ekki til frádráttar.

Mikilvægt er að áréttu að á meðan ekki er búið að leysa upp biðlista eftir búsetuúrræðum og leggja niður herbergjasambýli, hefur ekki náðst jafnvægi í útgjaldaþörf sveitarfélaganna til málaflokks fatlaðs fólks. Þá hefur ekki verið tekið tillit til eða rýnd aldurs-samsetning þjónustuþega og þróun á þjónustuþyngd eftir því sem hópurinn eldist.

Tillaga:

Starfshópurinn leggur til að félags- og vinnumarkaðsráðuneytið og Samband íslenskra sveitarfélaga láti gera ítarlega greiningu á biðlistum sveitarfélaganna m.t.t. þjónustuþyngdar, ásamt þjónustuþyngd þeirra einstaklinga sem eru í herbergjasambýlum og áætlað er að fari í einstaklingsíbúðir til framtíðar. Notast verði við niðurstöðu greiningarinnar til að áætla þann kostnaðarauka sem verður hjá sveitarfélögum við að leggja niður herbergjasambýli og eyða biðlistum.

