



Flutningur málefna fatlaðs fólks frá ríki til sveitarfélaga

Afstaða þjónustusvæða til faglegra og fjárhagslegra
forsendna yfirfærslunnar

2014/7

*Flutningur málefna fatlaðs fólks frá ríki til sveitarfélaga
Afstaða þjónustusvæða til faglegra og fjárhagslegra forsendna yfirfærslunnar
© Samband íslenskra sveitarfélaga 2014 /7
Lögfræði- og velferðarsvið
Borgartúni 30
Pósthólf 8100 – 128 Reykjavík
Ábyrgðarmaður: Guðjón Bragason
Ljósmynd: Hugj Ólafsson*

Efnisyfirlit

1.	Inngangur	4
2.	Samantekt.....	8
3.	Niðurstöður	15
3.1	Skilgreiningar á þjónustu	15
3.1.1	Hvernig eru mörkin dregin milli almennrar og sértækrar félagsþjónustu?	16
3.1.2	Breytingar eftir yfirfærsluna.....	19
3.1.3	Tvískipting innan sértækrar félagsþjónustu	22
3.2	Þjónustuform	24
3.2.1	Hefðbundið þjónustuform	25
3.2.2	Samningar	26
3.3	Þjónustupættir skv. lögum nr. 59/1992	33
3.3.1	Hæfing og skyldir þjónustupættir.....	33
3.3.2	Atvinnumál.....	40
3.4	Þjónustupættir - ólögbundnir.....	42
3.4.1	Lengd viðvera og dagþjónusta	42
3.4.2	Frístundatilboð	47
3.4.3	Einstaklingsáætlanir í leik- og grunnskólum	48
3.5	Húsnæðisúrræði	51
3.5.1	Markmið og skilgreiningar	51
3.5.2	Áætlanir um uppbyggingu nýrra húsnæðisúrræða	52
3.5.3	Úrelding eldri húsnæðisúrræða	55
3.5.4	Biðlistar	58
3.5.5	Sértæk húsnæðisúrræði vegna öryggisgæslu	60
3.5.6	Fjármögnun	61
3.6	Aðgengi og ferlimál	63
3.6.1	Skilgreiningar	63
3.6.2	Aðgengi að manngerðu umhverfi	63
3.6.3	Framkvæmdir í þágu aðgengis að eða notkunar íbúðarhúsnæðis.....	64
3.6.4	Stofnframkvæmdir við byggingar í eigu eða á forræði sveitarfélaga	65
3.6.5	Aðgengi að upplýsingum	66
3.6.6	Möguleikar til tjáskipta	66
3.6.7	Akstursþjónusta og önnur ferlimál	67
3.7	Samþætt nærþjónusta á einu stjórnsýslustigi.....	68
3.7.1	Almennt	68
3.7.2	Að bæta þjónustuna, þróa nýjungar og auka fjölbreytni í lausnum	68
3.7.3	Samþætting innan nærþjónustu	71
3.8	Samfella milli þjónustukerfa	72
3.8.1	Almennt	72
3.8.2	Málefni aldraðra	73
3.8.3	Heilbrigðisþjónusta	73
3.8.4	Barnavernd og málefni barna	75
3.8.5	Skólar reknir af eða með stuðningi frá sveitarfélögum.....	76
3.8.6	Skólar reknir af eða með stuðningi frá ríki	77
3.9	Samspil við réttindagæslu og réttindavakt velferðarráðuneytisins	77
3.10	Verkaskipti í eftirliti	79

Viðaukar 1 – 5

1. Inngangur

Þann 23. nóvember 2010 gengu ríki og sveitarfélög frá samkomulagi um yfirfærslu á þjónustu við fatlað fólk. Heildarsamkomulagið, og lagabreytingar sem því fylgdu, fólu sveitarfélögunum ábyrgð á umtalsverðum hluta velferðarþjónustunnar, bæði sem þjónustuveitendur og stjórnvöld. Fyrir lá að um stærsta verkefnaflutning var að ræða sem ráðist hafði verið í frá því að ábyrgð á rekstri grunnskólans var færð frá ríki til sveitarfélaga árið 1996.

Í 11. gr. samkomulagsins segir að á árinu 2014 skuli fara fram sameiginlegt mat samningsaðila á faglegum og fjárhagslegum árangri verkefnaflutningsins. Í samræmi við þetta ákvæði hófst undirbúningur endurmatsins í lok árs 2012, með því að skilgreindir voru ýmsir verkþættir. Miðaðist ferlið við að greina árangur yfirfærslunnar með mati á þjónustu og mati á því hvernig stjórnsýsluleg markmið yfirfærslunnar hefðu gengið eftir. Jafnframt voru lögð drög að hinu fjárhagslega endurmati.

Nokkrir verkþættir í endurmatsferlinu lutu að upplýsinga- og gagnaöflun um ýmsa þætti sem varða yfirfærsluna. Meðal þeirra var úttekt á áætlunum sem gerðar væru um þörf fyrir húsnæðisúrræði og uppbyggingu þjónustu við fatlað fólk á heimili sínu.

Um þessa áætlanagerð er fjallað í framkvæmdáætlun í málefnum fatlaðs fólks til ársins 2014 sem Alþingi samþykkti á formi þingsályktunar þann 11. júní 2012. Í þingsályktuninni er einnig vísað til nýrra laga og reglugerða sem komið hafa til framkvæmda eftir að yfirfærslan átti sér stað, og er þar einkum átt við reglugerð nr. 1054/2010, um þjónustu við fatlað fólk á heimili sínu, ný mannvirkjalög og endurskoðaða byggingarreglugerð.

Eftir umræður í verkefnisstjórn um endurmatið varð úr að Samband íslenskra sveitarfélaga tæki að sér þann verkþátt að afla gagna um stöðu húsnæðismála, með sérstakri áherslu á stjórnvaldsaðgerðir sem hefðu komið til framkvæmda eftir yfirfærsluna. Lagður yrði spurningalisti fyrir stjórnendur, bæði þá sem annast hina faglegu hlið en jafnframt þá sem koma að fjárhagsmálefnum. Kallað yrði eftir áætlunum sem þjónustusvæðin vinna að um

uppbyggingu húsnæðisúrræða og fjármögnun framkvæmda. Var markmiðið með upplýsingaöfluninni einkum að leiða í ljós hvort það fjármagn sem fluttist yfir til sveitarfélaganna við yfirfærsluna dygði til þess að standa undir þeirri uppbyggingu sem framangreindar stjórnvaldsaðgerðir kölluðu á.

Samhliða yrði einnig spurt um ýmis atriði í þróun þjónustu og leitað eftir viðhorfum stjórnenda á þjónustusvæðunum til þess hvernig tekist hafi að þeirra mati að ná fram samþættingu og samfellu samhliða verkefnaflutningnum. Var þetta ákveðið þar sem önnur upplýsingaöflun tæki ekki til slíkra atriða.

Jafnframt taldi sambandið rétt að afla upplýsinga um nokkra þjónustubætti til viðbótar sem höfðu flust yfir til sveitarfélaganna eða komið til framkvæmda með stjórnvaldsaðgerðum eftir yfirfærsluna. Var þar annars vegar um að ræða atvinnumál fatlaðs fólks, sem sérstaklega er kveðið á um í niðurlagi 1. gr. heildarsamkomulagsins frá því í nóvember 2010 og hins vegar ólögbundna þjónustu sem veitt var fyrir yfirfærslu m.a. á grundvelli sérstakra samninga milli ríkis og sveitarfélaga (lengd viðvera og hliðstæð dagþjónusta við nemendur auk frístundatilboða).

Varðandi fyrirkomulagið var ákveðið að staðan á hverju hinna 15 þjónustusvæða í mála-flokknum yrði útgangspunkturinn, þ.e. að ekki yrði leitað eftir gögnum og upplýsingum frá öllum sveitarfélögum 74 talsins. Var ástæðan fyrir þessu einkum sú að margvíslegum spurningum um form og framkvæmd þjónustunnar yrði best svarað sameiginlega á vettvangi hvers þjónustusvæðis, m.a. hvað varðar gerð þjónustusamninga og annarra samninga við þriðju aðila. Jafnframt var ákveðið að bæði yrði leitað eftir tölulegum upplýsingum um stöðuna á hverju þjónustusvæði sem og afstöðu og viðhorfum stjórnendateymisins til þess hvernig ofangreindar forsendur yfirfærslunnar – faglegar og fjárhagslegar – hefðu gengið eftir.

Þetta fyrirkomulag bauð hins vegar upp á að svör gætu orðið misvísandi frá þeim þjónustusvæðum, sem samanstanda af fleiri en einu sveitarfélagi, og var þá sérstaklega horft til þess að samvinna þeirra um þjónustusvæði er á mismunandi grundvelli.¹ Brugðist var við þessu með því að skilgreina eins vel og hægt var hvenær beiðnir um upplýsingar og viðhorf vísuðu til þjónustusvæðisins í heild og hvenær til sveitarfélaga innan þess.

¹ Sjá yfirlit um þjónustusvæðin er í viðauka 1.

Heimsóknir á þjónustusvæði

Fyrri hluti upplýsingaöflunarinnar fór fram með heimsóknum á þjónustusvæði þar sem farið var sameiginlega yfir stöðu yfirfærslunnar almennt og sem og önnur atriði sem vörðuðu stöðuna á hverju svæði fyrir sig.² Jafnframt voru kynnt drög að spurningalista sem voru í mótun og leitað eftir viðbrögðum um það hvernig upplýsingaöflun yrði í senn skilvirk og marktæk. Auk starfsmanna sambandsins fóru í þessar heimsóknir fulltrúar frá velferðaráðuneytinu og innanríkisráðuneytinu vegna Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga, auk verkefnisstjóra endurmatsvinnunnar.

Framkvæmd spurningakönnunar

Pegar öll þjónustusvæðin höfðu verið heimsótt var send út rafræn spurningakönnun til stjórnenda á þjónustusvæðunum.³ Opnað var fyrir könnunina þann 24. október 2013 og óskað eftir því að svör bærust við 85 spurningum.

Allmargar af þessum spurningum voru settar upp til þess að grennslast fyrir um hvernig tiltekna stærðir eða magn hefði þróast frá yfirfærslunni og fram til dagsins í dag, og var þá tekið fram hvort vísað væri til stöðunnar í september 2013, eða á ársgrundvelli 2013. Að jafnaði var tekið fram að fjárhagsupplýsingar fyrir árið 2013 ætti að veita á grundvelli fjárhagsáætlana og með fyrirvara um endanlegar tölur.

Spurningar um viðhorf stjórnenda þjónustusvæða voru flestar settar þannig fram að fyrst var spurt hvernig áhrif yfirfærslan hefði haft á tiltekin atriði sem tengdust markmiðum yfirfærslunnar. Spurt var um jákvæð og neikvæð atriði að mati svarenda. Leitað var upp og tekið fram að svarið „bæði jákvæð og neikvæð“ gæti einnig tekið til þess að áhrifin væru „hvorki né“. Á grundvelli þessara svara var óskað eftir því að stjórnendur þjónustusvæða lýstu því hvað hefði reynst jákvætt eða neikvætt að þeirra mati varðandi umrætt atriði. Jafnframt var óskað eftir því að nefnd væru dæmi í þessu sambandi.

Þá voru stjórnendur þjónustusvæða jafnframt beðnir um að lýsa afstöðu sinni til fáeinna atriða sem varða stefnumörkun í málaflokknum.

Öll þjónustusvæðin 15 svöruðu könnuninni en í einhverjum tilvikum fengust ekki 15 svör við spurningum, þ.e. einhverjir svarendur hlupu yfir spurninguna.

² Yfirlit um heimsóknir og umræðupunktur eru í viðauka 2

³ Spurningakönnunin er í viðauka 3.

Áður en rafrænni svörun könnunarinnar lauk komu nokkur þjónustusvæði á framfæri ábendingum um óskýrleika eða villu í spurningu. Brugðist var við þessum ábendingum með tölvupósti dags. 25. nóvember til svarenda (þ.e. tengiliðar í hópi stjórnenda á hverju þjónustusvæði) með frekari upplýsingum.⁴ Jafnframt komu fram athugasemdir frá tengiliðum á þremur svæðum um tæknilega örðugleika á svörun. Unnið var úr þessum athugasemdum með það fyrir augum að tryggja að svör væru hvergi tvítalin. Þá kom eitt þjónustusvæði svörum sínum á framfæri með tölvupósti.

Svör hvers þjónustusvæðis voru án sérstakrar merkingar en við framkvæmd könnunarinnar var þó ekki gengið út frá að girt væri fyrir að rekja mætti svör til einstakra þjónustusvæða. Í mörgum tilvikum kusu svarendur að nefna dæmi sem greinilega vísa til ákveðins þjónustusvæðis. Eru þau dæmi birt í niðurstöðukafla skýrslunnar með sama hætti og önnur svör.

Nokkur hugtök sem spurningar byggðust á voru reifuð í inngangsköflum könnunarinnar og eru þau jafnframt birt í niðurstöðukafla skýrslunnar ásamt tilvísunum.

Um skýrsluna

Skýrslunni er í megindráttum skipt upp í kafla með hliðstæðum hætti og spurningakönnunin, en umfjöllunin fylgir þó ekki röð spurninga. Í nokkrum tilvikum eru niðurstöður sóttar á milli kafla, en númer spurningar kemur í öllum tilvikum fram og gefur færi á að rekja slík tilvik.

Við gerð skýrslunnar var ákveðið að bæta við hana textareitum – einum fyrir hvert þjónustusvæði – þar sem fram koma annars vegar tilteknar lykiltölur um notendafjölda⁵ og fjármál⁶ og hins vegar eitt eða tvö tiltekin atriði í svörum við spurningakönnuninni sem telja verður að undirstriki ákveðna sérstöðu umrædds þjónustusvæðis.

Að mati sambandsins eru slíkar lykiltölur gagnlegar þegar lagt er mat á faglegar og fjárhagslegar forsendur yfirfærslunnar á einstökum svæðum auk þess sem hin tilgreindu atriði varpa skýrara ljósi á þær meginniðurstöður könnunarinnar sem raktar eru í fylgjandi samantekt. Tölurnar gefa hins vegar takmarkað færi á samanburði á milli svæða enda væri slíkur samanburður tilefni nýrrar rannsóknar.

⁴ Tölvupósta til tengiliða er að finna í viðauka 4.

⁵ Tölur um mannfjölda og þjónustunotendur í málaflöknum eru fengnar úr gagnasafni Hagstofu Íslands. Tölurnar miðast við 31. desember á tilgreindu ári.

⁶ Tölur um reiknaða útgjaldaþörf eru fengnar frá Jöfnunarsjóði sveitarfélaga. Tekið er skýrt fram að tölurnar eru reiknaðar og byggjast á áætlunum fyrir umrædd ár 2012 - 2014. Ekki er hægt að álykta af tölunum hver sé raunveruleg útgjaldaþörf þjónustusvæða miðað við samsetningu notendahópsins.

2. Samantekt

Af hálfu lögfræði- og velferðarsviðs sambandsins tóku þau Gyða Hjartardóttir, félagsráðgjafi og félagsþjónustufulltrúi sambandsins, og Tryggvi Þórhallsson, lögfræðingur, þátt í heim-sóknum á þjónustusvæðin 15 og önnuðust fyrirlögn spurningalistans. Þau sáu einnig um úrvinnslu á þeim niðurstöðum sem raktar eru í skýrslunni hér á eftir, í samvinnu við sérfræðinga á hag- og upplýsingasviði sambandsins, þau Val Rafn Halldórsson og Valgerði Freyju Ágústsdóttur.

Önnur gagnaöflun fór fram í samráði við Kristinn Karlsson, sérfræðing á Hagstofu Íslands, Sigríði Jónsdóttur, sérfræðing í velferðarráðuneytinu og Guðna Geir Einarsson, sérfræðing hjá Jöfnunarsjóði sveitarfélaga (innanríkisráðuneytinu). Tekið skal fram að starfsmenn sambandsins standa að þeim niðurstöðum sem fram koma í skýrslunni og ályktunum sem dregnar eru af gögnum hér á eftir:

Þróun þjónustunnar frá yfirfærslu til hausts 2013

- Mjög misjafnt er hvernig mörkin eru dregin milli almennrar og sértækrar félagsþjónustu á svæðunum 15. Það vekur upp þá spurningu hvort þörf sé á samræmdri viðmiðun um það hvernig mörkin eru dregin, í ljósi þess hvernig fjármögnun þjónustu í málaflokknum er skipulögð. Ein leið til samræmingar gæti falist í breytingu á reglugerð um þjónustu við fatlað fólk á heimili sínu.
- Meirihluti þjónustusvæða, eða átta af 15, lýsa því að breytingar hafi verið gerðar á því eftir yfirfærslu hvernig skilin eru dregin milli almennrar félagsþjónustu skv. lögum nr. 40/1991, og sértækrar félagsþjónustu skv. lögum nr. 59/1992. Fram kemur í svörum margra svæða að félagsleg liðveisla hafi aukist umtalsvert á tímabilinu sem liðið er frá yfirfærslu.
- Það var ein af forsendum yfirfærslunnar að 80% þess fjár sem fluttist yfir til sveitarfélaganna skyldi standa undir þjónustu við þá u.þ.b. 1.000 notendur sem hefðu mestar stuðningsþarfir í málaflokknum. Þetta hlutfall er uppistaðan í fjármögnun þjónustunnar úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga sem byggir að mestu á SIS-mati. Hinum hluta fjármögnun-

arinnar, u.þ.b. 20%, var ætlað að standa undir annarri sértækri félagsþjónustu í málaflokknum. Fjármögnun sértækrar félagsþjónustu í málaflokknum er því tvískipt.

- Fram kom í heimsóknnum á þjónustusvæðin að mikið og vaxandi vægi SIS-mats í fjármögnun þjónustunnar hefur haft margvísleg áhrif á ákvarðanir sveitarfélaga um fyrirkomulag og inntak þjónustunnar. Á sama tíma hefur verið gagnrýnt að lögformlegar reglur skorti um það hvernig eigi að framkvæma matið og vinna úr niðurstöðum þess.
- Aðspurð kváðust sex þjónustusvæði hafa sótt um SIS-mat á tímabilinu eftir yfirfærslu en að slíkar umsóknir hefðu ekki verið teknar til greina. Jafnframt kom fram hjá nokkrum þjónustusvæðum að skýrar upplýsingar hefðu ekki borist um afdrif umsókna. Að mati sambandsins kalla þessi svör á viðbrögð í ljósi þess að á árinu 2014 mun SIS-matið stýra u.þ.b. 80% af fjárstreymi í málaflokknum.
- Þjónustusamningar sem sveitarfélög tóku yfir um áramót 2010/2011 (bæði við stuðningsfjölskyldur og sjálfstæða rekstraraðila) voru 611 talsins og heildarfjárhæð þeirra rúmlega 850 m.kr. Árið 2013 er fjöldi slíkra samninga 684 að heildarfjárhæð 1.116 m. kr. Samningum fjölgar því á tímabilinu um 12% og heildarfjárhæð hækkar um tæp 31%. Fjölgun samninga og 14,5% hækkun vísitölu á tímabilinu fer langleiðina með að skýra hækkun heildarfjárhæðarinnar. Þróunin bendir því ekki til þess að verulegur þrýstingur hafi verið á að auka framlög til þessara þátta eftir yfirfærslu.
- Í tengslum við spurningar um þjónustusamninga kom fram að afgerandi meirihluti stjórnenda þjónustusvæða telur að veiting starfsleyfa til sjálfstæðra rekstraraðila eigi að fara fram á vegum ríkisins. Er það stutt þeim rökum að útvistun verkefna frá opinberum aðilum (gerð og framkvæmd þjónustusamninga) ekki að vera á sömu hendi og útgáfa starfsleyfa.
- Vísbendingar eru um að þjónustusvæðin hafi nýtt tækifæri eftir yfirfærsluna til þess að fækka samningum sem eru í gildi (öðrum en þjónustusamningum) og þá sérstaklega um leigu á húsnæði. Sveitarfélögin virðast almennt fylgja þeirri stefnu að samþætting í þjónustu sé best tryggð með því að sveitarfélög festi sér húsnæði undir starfsemina með kaupum (eða nýbyggingu) fremur en leigu.
- Fjárhæðir í samningum (öðrum en þjónustusamningum) virðast hafa tekið nokkuð eðlilegum verðlagsbreytingum. Hækkun slíkra samninga á einu þjónustusvæði nemur

um 38% á tímabilinu sem spurt var um sem er verulega umfram almennar vísitöluhækkarnir. Ástæða kann að vera til þess að greina nánar slík tilvik.

- Sveitarfélög og þjónustusvæði þeirra tóku yfir 67 beingreiðslusamninga samhliða yfirfærslunni og nam fjárhæð þeirra 167,7 m.kr. Í september 2013 voru átta þjónustusvæði með slíka samninga og hafði þeim fækkað í 57. Fjárhæð samninganna á ársgrundvelli var um 170 m.kr. Meðaltalsfjárhæð samninga hækkaði því um 19% á tímabilinu sem er umfram almennar verðlagshækkarnir. Það gefur til kynna að útgjaldaprýstingur sé fyrir hendi í þessum þjónustubætti.
- Ellefu þjónustusvæði segjast vera með NPA-samninga í gildi m.v. september 2013 og þar af eru sjö með samninga bæði við notendur og umsýsluaðila. Einstaklingssamningarnir eru sagðir vera 47 talsins en við umsýsluaðila 17. Meðaltalsfjárhæðir einstaklings-samninga voru að meðaltali 6 m.kr. og fjárhæðir umsýslusamninga um 6,5 m.kr.
- Samandregið eru þjónustusvæðin að verja 660 – 670 m.kr. til notendasamninga (beingreiðslusamninga og NPA-samninga) árið 2013 og er það u.þ.b. 5,4% af reiknaðri heildarútgjaldaþörf málaflokksins á því ári.
- Varðandi hæfingu kemur fram að fjögur þjónustusvæði bjóða einungis upp á þennan þjónustubátt á hluta viðkomandi svæðis. Stærstum hluta fjármagns í þessum þjónustu-bætti er ráðstafað til þjónustustofnana sveitarfélaga og gefur það til kynna að ekki sé verið að skoða útvistun verkefna á þessu sviði.
- Vísbendingar eru um að misjafnt sé milli þjónustusvæða hvernig unnið er með 67 ára aldursmarkið hvað varðar hæfingu og skylda þætti, þ.e. hvort viðkomandi notandi haldi áfram að fá þjónustu í málaflokki fatlaðs fólks eftir að 67 ára aldri er náð.
- Niðurstöður spurningakönnunarinnar sýna að þjónustusvæðin hafa gert átak í atvinnumálum fatlaðs fólks. Öll þjónustusvæðin utan eitt starfrækja AMS-verkefnið (atvinna með stuðningi) og var bókfærður kostnaður þess um 90 m.kr. á árinu 2012. Á þriðjungi þjónustusvæða eru hins vegar ekki starfræktir verndaðir vinnustaðir og einungis sex þjónustusvæði segjast samþætta atvinnumál öðrum þjónustubáttum (meðal annars dagþjónustu/hæfingu) á öllu svæðinu fyrir fullorðna þjónustunotendur.

- Langflest þjónustusvæðin bjóða upp á ólögbundna þjónustu við fötluð börn og ungmenni í skóla, þ.e. lengda viðveru og dagþjónustu í samstarfi við skólakerfið. Mjög greinilega kemur fram í svörum þjónustusvæða að kostnaður við lengda viðveru fyrir 10 – 16 ára er að vaxa hröðum skrefum, sérstaklega á þjónustusvæði Reykjavíkurborgar og Seltjarnarness. Sömu sögu er að segja um þjónustu við 16 – 17 ára börn í framhaldsskólum en kostnaður virðist ekki aukast yfir línuna fyrir framhaldsskólanema 18 ára og eldri og gagnvart stuðningi við háskólanema.
- Í heild telja þjónustusvæðin fram kostnað vegna lengdrar viðveru og dagþjónustu á grunn- og framhaldsskólastigi sem nemur tæplega 500 m.kr. árið 2013. Sjá má að þessi kostnaður hækkar um 135 m.kr. milli árána 2012 og 2013 eða um 37%. Bendir það til þess að mjög sé þrýst á sveitarfélögin að gera sífellt meir í þessum þjónustu þáttum.
- Fram kemur í svörum að flest þjónustusvæði geri einstaklingsáætlanir um samspil milli félagsþjónustu og skóla varðandi skólagöngu fatlaðra barna, m.a. um akstursþjónustu, hjálpartækjakaup o.fl. Innleiðing þessa samvinnuforms virðist ganga nokkuð vel því ellefu þjónustusvæði segja að fyrir skólaárið 2012 - 2013 hafi verið gerðar einstaklingsáætlanir fyrir u.þ.b. 1.000 fötluð börn í leik- og grunnskólum. Hafa má hér í huga að börn 0 – 18 ára í þjónustu innan málaflokksins voru tæplega 1.600 talsins í lok árs 2012.

Markmið um samþætta nærþjónustu á einu stjórnsýslustigi

- Almenn virðast stjórnendur á þjónustusvæðunum þeirrar skoðunar að á tímabilinu eftir yfirfærslu hafi tekist að bæta þjónustuna, þróa nýjungar og auka fjölbreytni í lausnum.
- Stjórnendur svara því einnig játandi að yfirfærslan hafi stuðlað að samþættingu nærþjónustu við íbúa viðkomandi sveitarfélags eða sveitarfélaga. Sérstaklega er nefnt að vinna hafi í auknum mæli orðið þverfagleg og að meira samstarf sé við atvinnu- miðstöðvar sveitarfélaga (þar sem þær starfa), skólaskrifstofur o.fl.
- Svör við þeirri spurningu hvort yfirfærslan hafi tryggt að eitt stjórnsýslustig beri ábyrgð á stærstum hluta almennar félagsþjónustu eru blendnari, sem kann að helgast af því að nokkrir svarendur töldu nokkrir að óljóst væri um hvað væri spurt.

Samfella milli þjónustukerfa

- Forsvarsmenn liðlega helmings þjónustusvæða lýstu viðhorfi sínu til þess hvaða áhrif yfirfærslan hefði haft á möguleika til samþættingar og samfelli á milli málefna fatlaðs fólks og málefna aldraðra. Almenn viðhorf var jákvætt: sex forsvarsmenn lýstu nánast eingöngu jákvæðum áhrifum í þessu tilliti og tveir sögðu að jákvæð áhrif vægju þyngra en neikvæð.
- Nokkuð önnur mynd teiknaði sig í viðhorfum stjórnenda þjónustusvæða til þess hvaða áhrif yfirfærslan hafi haft á möguleika til samþættingar og samfelli við heilbrigðisþjónustu. Svarað var af hálfu ellefu svæða þar sem þrjú sögðu áhrifin nánast eingöngu jákvæð á meðan eitt sagði áhrifin nánast eingöngu neikvæð. Fjögur svæði telja neikvæð áhrif vega þyngra en jákvæð. Samvinna var helst nefnd sem jákvæður þáttur en einnig má sjá að stíð samskipti milli félagsþjónustu og heilbrigðisþjónustu litist af kostnaðarþáttum, þ.e. að sparnaður í heilbrigðiskerfi hafi komið niður á þjónustu og valdið auknum útgjaldaþrýstingi hjá sveitarfélögum. Óvissa með rekstur og framtíð heilbrigðisþjónustu í héraði er einnig nefnd sem neikvæður þáttur.
- Fjórtán þjónustusvæði lýstu viðhorfi sínu til þess hvaða áhrif yfirfærslan hefði haft á samfelli gagnvart barnavernd og málefnum barna yfirleitt (annarra en skólamála). Níu svæði (64%) lýsa nánast eingöngu jákvæðum áhrifum á meðan tvö segja neikvæð áhrif vega þyngra en jákvæð. Að boðleiðir séu styttri en var fyrir yfirfærslu er nefnt sem jákvæð áhrif en slík dæmi voru ríkjandi í svörum.
- Varðandi möguleika til samþættingar og samfelli við skóla voru svör öll á einn veg og þann að um jákvæð áhrif væri að ræða. Margir svarendur tiltóku jafnframt að nán samvinna milli félagsþjónustu og skóla hafi þróast um langt árabil og verið byrjuð áður en kom til yfirfærslunnar. Þau svör breyta því hins vegar ekki að yfirfærslan hafi aukið tækifæri til þess að gera betur.

Samspil við réttindagæslu og réttindavakt velferðarráðuneytisins

- Niðurstöður svara (14 talsins) voru almennt býsna jákvæðar um það hvernig til hafi tekist við að bæta réttarvernd fatlaðs fólks og tryggja uppbyggileg samskipti milli ríkis og

sveitarfélaga um þennan eftirlitsþátt, þ.e. gæslu borgaralegra réttinda notenda. Fjögur svæði segja að samskiðið hafi gengið mjög vel á meðan eitt segir það hafa gengið illa.

- Aðspurð um það sem væri jákvætt nefndu stjórnendum m.a. skjót viðbrögð og greiða upplýsingamiðlun og eru það væntanlega meðmæli með því fyrirkomulagi að réttindagæslumenn starfi svæðisbundið.
- Verkaskipti í öðru eftirliti (þ.e. eftirliti með gæðum og framkvæmd þjónustu) fengu litla umsögn þar sem 12 þjónustusvæði svöruðu „hvorki né“, en þrjú svæði létu ekki uppi svar. Undirliggjandi hér er sú staðreynd að þrátt fyrir að þrjú ár séu liðin frá yfirfærslu er enn ófrágengið að verulegu leyti hvernig ríkið hyggst framkvæma eftirlit með gæðum og inntaki þjónustu við fatlað fólk. Þó er nefnt sem jákvæður þáttur að gefnar hafi verið út leiðbeinandi reglur um nokkra þætti.

Almennt virðast stjórnendur þjónustusvæðanna því telja að þær tilteknu faglegu og fjárhagslegu forsendur sem spurt var um í könnuninni hafi að mestu leyti gengið eftir. Ein forsenda sker sig hins vegar úr og snýr hún að því hvort það fjármagn sem fluttist yfir til sveitarfélaganna við yfirfærsluna dugir til þess að standa undir þeirri uppbyggingu sem aðgerðir stjórnvalda ríkisins kalla á.

Húsnæðismál

- Könnunin leiddi ekki í ljós afdráttarlaus svör við þessari spurningu en öll þau atriði sem greina má í svörunum benda eindregið til þess að fjármagn skorti til stofnframkvæmda við húsnæðisúrræði. Sama gildir um aðstöðu fyrir hæfingu og skylda lögbundna þjónustuþætti.
- Þjónustusvæðin vinna að áætlunum um uppbyggingu nýrra húsnæðisúrræða og aðstöðu við hæfingu, en áætlanagerðin virðist einungis komin langt á veg á tveimur til þremur þjónustusvæðum. Svör við spurningum lýsa því að stjórnendur á þjónustusvæðunum eigi í erfiðleikum með áætlanagerðina. Að líkindum má að verulegu leyti rekja það til óvissu um það hvernig framkvæmdir verða fjármagnaðar.
- Einungis eitt þjónustusvæði lýsti því að fram hefði farið greining á fjármögnunarkostum vegna uppbyggingar nýrra húsnæðisúrræða. Óvissa með lánveitingar Íbúðalánasjóðs var

nefnd sem ástæða þess að greining hefði ekki farið fram auk þess sem skuldastaða einstakra sveitarfélaga takmarki þá fjármögnunarkosti sem til greina geti komið.

- Hægt gengur að úrelda herbergjasambýli en fimm þjónustusvæði hafa lokað slíkum úrræðum á því tímabili sem liðið er frá yfirfærslu, þ.e. frá janúar 2010 til september 2013. Hefur 45 einstaklingum verið boðin búseta annars staðar á þessu tímabili, þar á meðal í sérhönnuðum íbúðakjörnum.
- Skortur er á áreiðanlegum upplýsingum um búsetu notenda í málaflokknum og kemur það í veg fyrir að hægt sé að draga öruggar ályktanir um þann hóp enn býr á herbergjasambýlum. Varlega áætlað má þó ganga út frá að í september 2013 hafi 250 – 300 notendur búið í því sem nefnt hefur verið hefðbundið herbergjasambýli. Miðað við þann hraða sem verið hefur í tilkomu nýrra úrræða eftir yfirfærslu má reikna með að það muni taka 20 ár eða meira að ná því markmiði sem sett er í þingsályktun um framkvæmda-áætlun í málefnum fatlaðs fólks að þetta búsetuform heyri sögunni til.
- Ellefu af 15 þjónustusvæðum greindu frá tölum um fullorðna þjónustunotendur (18 – 67 ára) á biðlista eftir húsnæðisúrræðum. Þar af voru 167 einstaklingar á biðlista eftir almennu félagslegu leiguhúsnæði en 336 einstaklingar á biðlista eftir sértæku húsnæðisúrræði. Þessi fjöldi er miklu meiri en sá sem talinn var á biðlistum hjá svæðisskrifstofunum við yfirfærsluna.
- Fjöldi barna (að 18 ára aldri) á biðlista eftir húsnæðisúrræðum er einnig nokkur, þ.e. 9 einstaklingar á bið eftir almennu húsnæði og 27 eftir sértæku húsnæðisúrræði.

3. Niðurstöður

3.1 Skilgreiningar á þjónustu

Við fyrirlögn spurningakönnunarinnar var byggt á eftirfarandi skilgreiningum:

Almenn félagsþjónusta: Lögbundnir þjónustupættir skv. lögum nr. 40/1991, um félagsþjónustu sveitarfélaga., þ.m.t. félagsleg heimþjónusta, félagsleg liðveisla og fjárhagsaðstoð.

Sértæk félagsþjónusta: Lögbundnir þjónustupættir skv. lögum nr. 59/1992, um málefni fatlaðs fólks. lögum nr. 59/1992, um málefni fatlaðs fólks, þ.m.t. búsetuþjónusta, frekari liðveisla, skammtímavistun og stuðningsfjölskyldur. Þjónusta samkvæmt þessum þáttum er veitt til þess að mæta stuðningsþörf vegna fötlunar. Sé fyrir hendi stuðningsþörf af öðrum ástæðum, svo sem vegna sjúkdóms, fíknivanda eða tímabundinna afleiðinga slyss og annarra áfalla, ber almennt að ganga út frá því að þjónusta sem veitt er til þess að mæta slíkri þörf falli undir aðra þætti en þá sem fjármagnaðir eru skv. lögum um málefni fatlaðs fólks.

Ólögbundnir þjónustupættir: Þjónusta sem sveitarfélög veita umfram lagaskyldu, enda þótt viðkomandi þjónustupáttur kunni að vera nefndur í lögum eða reglugerðum. Í könnuninni var spurt um þessa ólögbundnu þjónustupætti: lengd viðvera, starfsendurhæfing, sumardvalir (sbr. 23. gr. laga nr. 59/1992), frístundatilboð, notendastýrð persónuleg aðstoð og öryggisgæsla.

Húsnæðisúrræði: Íbúðarhúsnæði af tiltekinni stærð sem leigt er fötluðu fólki.

Sértækt húsnæðisúrræði: Íbúðarhúsnæði sem gert hefur verið aðgengilegt fyrir tiltekna notkun eða skilgreint sérstaklega fyrir tiltekinn hóp fatlaðs fólks (sbr. reglugerð nr. 1054/2010, um þjónustu við fatlað fólk á heimili sínu).

Rekstraraðili: Aðili sem veitir þjónustu í málefnum fatlaðs fólks skv. samningi. Til rekstraraðila teljast m.a. stuðningsfjölskyldur, óháð því hvort um verktakasamning eða launasamning er að ræða.

3.1.1 Hvernig eru mörkin dregin milli almennrar og sértækrar félagsþjónustu?

Allt frá yfirfærslunni hefur legið fyrir að þjónustusvæði, og sveitarfélög innan þeirra, væru að draga mörkin milli almennrar og sértækrar félagsþjónustu með ólíkum hætti. Samræmi hvað þetta varðar var ekki ein af forsendum yfirfærslunnar og var í því efni sennilega litið til þess að sveitarfélög hefðu svigrúm til þess að þróa þjónustuna í samræmi við aðstæður í héraði. Byggðist sú nálgun líklega á því markmiði yfirfærslunnar að:

... bæta þjónustu og auka möguleika til að laga hana að þörfum notenda með hliðsjón af ólíkum aðstæðum

eins og segir í a-lið, 3. gr. heildarsamkomulags um yfirfærsluna frá 23. nóvember 2010.⁷

Þjónustusvæði Norðurlands vestra

Frá árinu 1999 hefur framkvæmd þjónustu við fatlað fólk á starfssvæðinu verið á ábyrgð sveitarfélaga. Á svæðinu er 40% af kostnaði við þjónustu reiknaður og bókfærður sem almenn þjónusta (liðveisla og heimaþjónusta) en 60% af kostnaðinum er reiknaður og bókfærður sem sértæk þjónusta (frekari liðveisla).

Á yfirstandandi ári [þ.e. 2013] varð tekjubrestur vegna reglugerðar Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga um framlög vegna þjónustu við fatlað fólk árið 2013. Sá tekjubrestur hefur haft þau áhrif að verið er að draga verulega úr þjónustu og samkvæmt áætlunum tekjum fyrir árið 2014 mun þjónustan skerðast enn frekar og áralöng uppbygging í verulegu uppnámi. Sveitarfélögin skoða nú með hvaða hætti er hægt að bregðast við, en ljóst má vera að afleiðingar af breyttri reglugerð á árinu 2013 og boðaðar breytingar á árinu 2014 eru mikið áhyggjuefni. Uppbygging þjónustunnar hefur alla tíð verið kynnt velferðarráðuneytinu, notið þar viðurkenningar og verið talin til fyrirmyndar.

Fjöldi sveitarfélaga: 9

Íbúar des. 2012 - % landsmanna	11.147 3,5%		Hlutföll 2012	
	des. 2011	des. 2012	af íbúum svæðis	af notendum á landsvisu
Notendur alls	150	143	1,3%	3,4%
- þar af 0 – 17	52	52	1,9%	3,3%
- þar af 18 – 66	92	83	1,2%	3,5%
- þar af 67+	6	8	0,5%	3,4%

Samkvæmt gagnasöfnum Hagstofu Íslands frá sveitarfélögum árin 2012 og 2013

Reiknuð útgjaldabörf

skv. reglugerðum Jöfnunarsjóðs	Breyting milli ára	Af heild (landið)
- árið 2012	508,8 m.kr.	4,2%
- árið 2013	470,5 m.kr.	-7,5%
- árið 2014	461,5 m.kr.	-1,9%

Tölur skv. gögnum Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga, með fyrirvörum sbr. inngangskafila

Í spurningakönnuninni voru stjórnendur spurðir að því hvernig skilin væru dregin milli almennrar og sértækrar þjónustu innan þjónustusvæðisins í september 2013 (sp. 9).

⁷ Sjá: <http://www.samband.is/verkefning/felagsthjonusta/flutningur-a-malefnum-fatladra/samningur-um-yfirfaersluna/>

		Hlutfall	Fjöldi þjsv.
Tiltekinn tímafjöldi pr. viku talinn til almennrar þjónustu áður en sértæk þjónusta reiknast.		66.7%	10
Tiltekið hlutfall af heild talið til almennrar þjónustu áður en sértæk þjónusta reiknast.		6.7%	1
Færsla kostnaðar á liði látin ráða		13.3%	2
Önnur afmörkun		13.3%	2

Mynd 1. Hvernig eru skilin dregin milli almennrar og sértækrar þjónustu innan þjónustusvæðisins (september 2013)? Fjöldi og hlutfall þjónustusvæða sem tiltaka skiptingu. Sp.9

Inntir eftir nánari svörum um tímafjölda, hlutfall eða afmörkun greindu stjórnendur frá þessum atriðum (svarað var fyrir tíu svæði):

Skv. skilgreiningu tekur frekari liðveisla við af félagslegri heimaþjónustu eftir að 20 klst. á mánuði er náð í heimaþjónustu.

Skilin milli liðveislu og frekari liðveislu fyrir einstaklinga 18 ára og eldri miða við að veittir séu að jafnaði 20 tímar í liðveislu á mánuði áður en sértæk félagsþjónusta kemur til álita. Heimaþjónusta er skilgreind fyrst og fremst vegna heimilisþrifa og eru veittir að hámarki 12 tímar á mánuði en hefur ekki verið skilgreint sérstaklega í samningum. Í þjónustu við börn eru ekki dregin sérstök skil milli almennrar og sértækrar þjónustu þar sem barn getur nýtt sértæka þjónustu óháð því hvort það nýti almenna þjónustu t.d. liðveislu. Þegar gerður hefur verið samningur um þjónustu við barn þá hafa verið veittir að hámarki 36 tímar í félagslega liðveislu á mánuði (fleiri í undantekningartilvikum) og að hámarki fimm sólarhringar hjá stuðningsfjölskyldu.

Almenn heimaþjónusta er 10 klst. á viku.

40% af kostnaði við þjónustu er reiknaður og bókfærður við almenna þjónustu, (liðveislu og heimaþjónustu) 60% af kostnaði við þjónustu er reiknaður og bókfærður við sértæka þjónustu (frekari liðveislu).

Sértæk þjónusta er ekki boðin nema almenn þjónusta dugi ekki til. Ekki eru sérstakar reglur um þetta.

Tiltekinn tímafjöldi pr. mánuð til almennrar þjónustu áður en sértæk þjónusta reiknast

Reglan er sú að fyrst er almenn þjónusta fullnýtt áður en gripið er til sértækrar þjónustu nema ef þjónustumat segi til um annað.

Sértæk þjónusta er háð þjónustumati en allt annað er almenn þjónusta.

Tímafjöldi í heimaþjónustu og liðveislu er fullnýttur áður en til kemur sértæk þjónusta

Skv. skilgreiningu tekur frekari liðveisla við af félagslegri heimaþjónustu eftir að 20 tímum á mánuði er náð í heimaþjónustu.

Svörin vekja þá spurningu hvort þörf sé á samræmdri viðmiðun um það hvernig mörkin eru dregin milli almennrar og sértækrar félagsþjónustu. Rætt hefur verið um slíka viðmiðun í tengslum við reglugerð nr. 1054/2010, um þjónustu við fatlað fólk á heimili sínu.

Í reglugerðinni er ráð fyrir því gert í 5. gr. að fram fari formlegt mat á stuðningsþörfum fatlaðs fólks á heimili sínu. Sé þörf umsækjanda fyrir þjónustu önnur eða víðtækari en veitt er samkvæmt lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga skal teymi fagfólks meta sérstaka stuðningsþörf umsækjanda.

Samkvæmt 6. gr. reglugerðarinnar eru gerðir skriflegir samningar milli notanda og félagsþjónustu um það hvernig sérstakur stuðningur er veittur, þ.e. hin sértæka þjónusta. Skal samningurinn meðal annars kveða á um: (b) umfang og innihald þjónustunnar.

Með vísan til þessara ákvæða reglugerðarinnar var ákveðið að spyrja stjórnendur þjónustusvæða að því, hvort gerð sé grein fyrir því í samningum hve mikið af þjónustunni falli undir almenna þjónustu og hve mikið undir þá sértæku:

		Hlutfall	Fjöldi þj.v.
Já, öllum samningum		26.7%	4
Já, sumum samningum		26.7%	4
Nei, samningar eru gerðir en án aðgreiningar		46.7%	7
Nei, slíkir samningar eru ekki gerðir		0.0%	0
Í vinnslu / upplýsingar liggja ekki fyrir		0.0%	0

Mynd 2. Er gerð grein fyrir því í samningum skv. 6. gr. reglugerðar nr. 1054/2010 hve mikið af þjónustunni falli undir almenna þjónustu og hve mikið undir þá sértæku? Sp.8

Hér er í fyrsta lagi athyglisvert að sjá þau svör þjónustusvæða að samningar séu almennt gerðir á grundvelli 6. gr., þ.e. um þá sértæku félagsþjónustu sem veitt er á heimili fatlaðs fólks. Virðist samkvæmt því sem ætla megi að reglugerðin sé komin til framkvæmda, enda þótt fyrir liggi að áfram verði unnið að þróun verklags þar að lútandi.

Sú staðreynd að meira en helmingur þjónustusvæða skuli gera grein fyrir umfangi og innihaldi bæði almennrar þjónustu og sértækrar í slíkum samningum gefur í öðru lagi til kynna að æskileg leið til samræmingar kunni að geta falist í breytingum á reglugerðinni. Meðal annars mætti mæla fyrir um aðgreiningu þjónustubáttá og þannig að skrá megi magneiningar upp úr samningum. Það myndi auðvelda utanumhald um það hvernig þjónustan í málaflokki þróast.

Á fundum þjónustusvæða sem haldnir voru sumar og haust 2013 var vakin athygli á tilvikum um það að notendur sértækrar þjónustu hafi valið að segja upp félagslegri heimaþjónustu í ljósi þess að sértæk þjónusta geti komið í staðinn. Notendur geta haft hag af slíkum viðbrögðum þar sem innheimta má gjöld fyrir félagslega heimaþjónustu en sértæka þjónustan er að meginstefnu til gjaldfrjáls.

Af þessari ástæðu var ákveðið að beina þeirri spurningu til þjónustusvæða hvort borið hefði á því eftir yfirfærslu að notendur sértækrar þjónustu hefðu sagt upp almennri félagsþjónustu (nr. 10). Þrjú þjónustusvæði svöruðu þessari spurningu játandi en 12 neitandi. Þá kom einnig fram í svörum að um mjög einangruð tilvik er að ræða sem sennilega má telja á fingrum annarrar handar.

Svörin vekja hins vegar þá almennu spurningu hvort til framtíðar sé rétt að gera grein fyrir því í samningum um þjónustu á heimili fólks, sbr. áður tilvitnaða 6. gr., komi fram að kjósi notandi að segja upp þeirri grunnþjónustu sem hann á tilkall til leiði það til þess að umfang og innihald þjónustunnar breytist.

3.1.2 Breytingar eftir yfirfærsluna

Sú umræða sem fram fór á fundum með þjónustusvæðum um skil á milli almennrar og sértækrar félagsþjónustu laut m.a. að því hvort breyting hefði orðið á því innan viðkomandi svæðis – eftir yfirfærsluna – hvernig þessi skil væru dregin.

Svör við spurningunni voru á eftirfarandi veg:

		Hlutfall	Fjöldi þjsv.
Já, fyrir svæðið í heild		46.7%	7
Já, fyrir hluta svæðisins		6.7%	1
Nei		40.0%	6
Upplýsingar liggja ekki fyrir		6.7%	1

Mynd 3. Hefur orðið breyting á því innan þjónustusvæðisins eftir yfirlærslu hvernig skilin eru dregin milli almennrar félagsþjónustu skv. lögum nr. 40/1991 og sértækrar félagsþjónustu skv. lögum nr. 59/1992? Sp. 7

Stjórnendur voru jafnframt spurðir að því í hverju breyting hafi falist. Svarað var af hálfu 11 þjónustusvæða með eftirgreindum hætti:

Nýtt sveitarfélag, stærra þjónustusvæði. Samstarf milli sveitarfélaga, samþætting almennu félagsþjónustu og sértæku. Veitt þjónusta við fatlað fólk sem ekki var til staðar fyrir yfirlærslu. Aukin teymisvinna og samstarf milli félagsþjónustusvæða.

Þjónustusamningur var í gildi fyrir yfirtökuna og því urðu breytingar minniháttar.

Eftir yfirlærslu hefur orðið töluverð aukning í liðveislu og frekari liðveislu. Milli árunna 2011 og 2012 varð 33,3% aukning á almennri liðveislu og 22% aukning í frekari liðveislu þegar litið er til kostnaðar.

... höfum sett ákveðinn tímafjölda í grunnþjónustu þ.e. 20 tímar á mánuði í félagslega heimþjónustu og 15 tímar í félagslega liðveislu.

Þjónusta við fatlaða hefur verið á þjónustusvæðinu frá 1997.

Meiri samþætting og samvinna milli aðila.

Þjónusturáð hefur skilgreint viðmið milli grunnþjónustu og sértækrar þjónustu en lögð er áhersla á að þjónustuþegar upplifi ekki greinarmun á þjónustuþáttum.

Einstaklingar fljóta meira á milli í dag, sem var ekki áður.

Í RVK hefur aukin nærþjónusta/bætt aðgengi/ aukin upplýsingagjöf - aukið almenna þjónustu við fatlað fólk. Velferðarsvið er auk þess að byggja upp skilvirkari þjónustukeðju á milli sértækra úrræða og almennra.

Þjónustusvæði Garðabæjar

Sú breyting hefur orðið að fyrir yfirfærslu var miðað við að fatlaður einstaklingur þyrfti að vera með samtals 20 klst./mán. í félagslegri heimaþjónustu og félagslegri liðveislu samtals til að geta átt rétt á frekari liðveislu hjá SMFR. Nú er skilgreiningin sú að fyrstu 20 klukkustundirnar í félagslegri heimaþjónustu eru skilgreindar sem heimaþjónusta og svo tekur frekari liðveisla við. Félagslegri liðveislu er nú haldið hér utan við. Félagsleg liðveisla hefur aukist umtalsvert, m.a. þegar erfitt hefur verið að fá stuðningsfjölskyldur, þessi tenging var ekki til staðar fyrir yfirfærslu.

Fjöldi sveitarfélaga: 2

Íbúar des. 2012 - % landsmanna	13.872 4,3%		Hlutföll 2012	
	des. 2011	des. 2012	af íbúum svæðis	af notendum á landsvísu
Notendur alls	148	147	1,1%	3,5%
- þar af 0 – 17	77	75	2,1%	4,7%
- þar af 18 – 66	68	67	0,8%	2,8%
- þar af 67+	3	5	0,3%	2,2%

Samkvæmt gagnasöfnum Hagstofu Íslands frá sveitarfélögum árin 2012 og 2013

Reiknuð útgjaldþörf skv. reglugerðum Jöfnunarsjóðs	Breyting milli ára	Af heild (landið)
- árið 2012	387,4 m.kr.	3,2%
- árið 2013	386,9 m.kr.	-0,1%
- árið 2014	413,9 m.kr.	6,9%

Tölur skv. gögnum Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga, með fyrirvörum sbr. inngangskafla

Þessi svör gefa tilefni til frekari skoðunar á því hvernig staðið hafi verið að breytingum um samspil hinnar almennu félagsþjónustu og sértækrar þjónustu fyrir þennan notendahóp.

Í tengslum við spurningar um skilin milli almennrar félagsþjónustu og hinnar sértæku var ákveðið að spyrja jafnframt hvort borið hefði á því – eftir yfirfærslu – að sótt hafi verið um sértæka félagsþjónustu til þess að mæta stuðningsþörf vegna alvarlegra sjúkdóma, fíknivanda eða afleiðinga slyss / áfalls.

Þessi spurning varðar skilgreiningar í málaflokknum sbr. 3.1.1, einkum það að sé fyrir hendi stuðningsþörf af öðrum ástæðum en fötlun, svo sem vegna sjúkdóms, fíknivanda eða tímabundinna afleiðinga slyss og annarra áfalla, ber almennt að ganga út frá því að slíkri þörf sé mætt af öðrum þjónustuþáttum en þeim sem falla undir málefni fatlaðs fólks.

Spurningunni (nr. 13) var svarað þannig:

	Hlutfall	Fjöldi þjvs.
Já	73.3%	11
Nei	26.7%	4

Mynd 4. Hefur borið á því eftir yfirfærslu að sótt hafi verið um sértæka félagsþjónustu til þess að mæta stuðningsþörf vegna alvarlegra sjúkdóma, fíknivanda eða afleiðinga slyss /áfalls?

Eins og sjá má svöruðu 11 þjónustusvæði af 15 þessari spurningu játandi, en fjögur sögðu að ekki hefði borið á þessu eftir yfirfærsluna. Þau þjónustusvæði sem svöruðu játandi greindu nánar frá slíkum tilvikum á eftirfarandi hátt:

Þjónusta veitt í samræmi við þarfir.

Þjónustubörf er metin og henni mætt eftir föngum með viðeigandi þjónustu.

Komið hefur verið til móts við umsækjendur með grunnþjónustu (félagslega liðveislu og heimaþjónustu).

Þeim hefur verið boðin þjónusta.

Hefur verið þannig lengi og fer vaxandi.

Einstaklingar hafa komið inn á samþýlið. Málaflokkurinn var fluttur til okkar árið 1997 og síðan hafa þó nokkrir notendur komið inn í þjónustuna.

Sértæk félagsþjónusta var að jafnaði veitt.

Stuðningsþörf hefur verið metin í hverju tilviki fyrir sig og ákvörðun tekin í samræmi við niðurstöður mats.

Orðið við lögmætum óskum með NPA-samningum ofl.

Þeir sem flokkast undir kerfi málefni fatlaðra fá sértæka þjónustu þegar þeir hafa fullnýtt grunnþjónustu sveitarfélaga og þá er sótt um að notandi fari í sis mat.

3.1.3 Tvískipting innan sértækrar félagsþjónustu

Auk aðgreiningar á milli almennrar og sérstakrar félagsþjónustu í málaflokki fatlaðs fólks byggist fyrirkomulagið einnig að verulegu leyti á tvískiptingu innan sértæku félagsþjónustunnar þar sem litið er til þess hvort þjónustan er fjármögnuð með framlögum úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga eða með eigin útsvarstekjum sveitarfélags.

Við yfirfærsluna var byggt á tilteknum forsendum í þessu efni, sem m.a. er fjallað um í fylgiskjölum með heildarsamkomulaginu frá nóvember 2010. Ein þeirra var að tvískiptingin innan sértæku félagsþjónustunnar myndi í vaxandi mæli byggjast á niðurstöðum SIS-mats á stuðningsþörfum notenda.

Mikið og vaxandi vægi SIS-mats í jöfnunarkerfinu (sem u.þ.b. 80% af fjármagni yfirfærslunnar fer í gegnum) hefur haft margvísleg áhrif á ákvarðanir sveitarfélaga um

fyrirkomulag og inntak þjónustunnar. Samhliða hefur verið gagnrýnt að formbundnar reglur skorti um hvernig staðið er að matinu.

Af þessum ástæðum var ákveðið að spyrja þjónustuvæði að því hvort sótt hefði verið um SIS-mat vegna notanda á þjónustuvæðinu, en slíkri umsókn verið synjað.

Svör voru á þennan veg:

	Hlutfall	Fjöldi þjv.
Já	40.0%	6
Nei	53.3%	8
Upplýsingar liggja ekki fyrir	6.7%	1

Mynd 5. Hefur verið sótt um SIS-mat vegna notanda á þjónustuvæðinu, en slíkri umsókn verið synjað? Sp. 14

Af hálfu þjónustuvæðanna sex voru eftirtalin atriði nefnd til nánari skýringar:

17 beiðnir ástæða var eftirfarandi: „Falli ekki undir matshóp að þessu sinni“ (janúar 2012) síðan þá hafa nokkrar umsóknir verið samþykktar.

Þrjár voru ekki með þjónustu fyrir flutning þ.e. hjá svæðisskrifstofu og á þeim forsendum synjað um SIS mat ... ein umsókn vegna lítillar þjónustu og fimm umsóknir þar sem engar upplýsingar eða skýr svör bárust.

Árið 2011 var sótt um 18 endurmöt en 3 endurmöt voru samþykkt. Árið 2011 var óskað sérstaklega eftir nýju mati þar sem eitt nýtt mat var samþykkt. Árið 2013 var samþykkt ein sérstök ósk um sis-mat og einni sérstakri ósk var hafnað. Auk þess var á þessum árum hópur tekinn í mat sem ekki þurfti að óska sérstaklega eftir. Óskum um ný SIS mót hefur einkum verið hafnað þar sem viðkomandi hafði árið á undan ekki verið með nógu kostnaðarsama þjónustu.

Ekki gott að segja, sendar voru allmargar beiðnir til GRR sem hafa ekki sést síðan. Nú er boltinn hjá Jöfnunarsjóði en þar liggja líklega 3 beiðnir óafgreiddar.

Fjöldi synjana liggur ekki nákvæmlega fyrir. Í vor sendi Velferð[a]rsvið Jöfnunarsjóði bréf þar sem ítrekað var mikilvægi þess að allir á þjónustuvæðinu myndu fá SIS mat og unnið væri að verklagi reglugerðar nr. 1054. Í júlí 2013 sendi Velferðarsvið Jöfnunarsjóði forgangsraðaðan nafnalista vegna 203 einstaklinga sem ekki höfðu fengið boð um SIS mat. Frá því í sumar hafa 97 einstaklingum verið boðaðir í SIS mat. Þegar vinna vegna upplýs.öflunar fyrir jöfnunarsjóð

fer fljótlega fram þá munu liggja betur fyrir nýjar tölur yfir þá sem ekki hafa SIS mat. Nauðsynlegt að ríkisvaldið fari eftir eigin reglugerð og vinnulag vegna þessa þjónustumats verði skilvirkt.

2 - einstaklingur var að verða 67 ára og einn einstaklingur orðinn 67 ára en hafði verið í þjónustu svæðisskrifstofa fyrir yfirfærslu en hafði ekki verið inn á lista sem sendur var á Stjórnarhætti frá Svæðisskrifstofu.

Telja verður að þessi svör og sjónarmið kalli á viðbrögð enda gefur það til kynna að vandræði vegna framkvæmdarinnar séu útbreidd þegar sex þjónustusvæði eiga í hlut. Einnig þar sem ítrekað kemur fram að skýrar upplýsingar hafi ekki borist um afdrif umsókna.

3.2 Þjónustuform

Þessum hluta spurningakönnunarinnar var ætlað að varpa ljósi á það hvernig þjónustan hefði þróast eftir yfirfærslu frá sjónarhorni sveitarfélaganna sem ábyrgðaraðila þjónustu. Spurt var um þjónustuform og einstaka þjónustuþætti með vísan til heildarsamkomulags um yfirfærsluna frá nóvember 2010, þar sem segir í 1. gr.:

Peir þjónustuþættir sem sveitarfélög taka við eru:

- a. sambýli,
- b. áfangastaðir,
- c. frekari liðveisla við íbúa í þjónustu- og íbúðakjörnum og í sjálfstæðri búsetu,
- d. hæfingarstöðvar og dagvistarstofnanir,
- e. verndaðir vinnustaðir og atvinna með stuðningi,
- f. heimili fyrir börn,
- g. skammtímvistanir,
- h. stuðningsfjölskyldur,
- i. ráðgjöf og önnur stuðningsþjónusta við fatlaða og fjölskyldur þeirra.

3.2.1 Hefðbundið þjónustuform

Til hefðbundins þjónustuforms í skilningi spurningarinnar teljast m.a. samningar við aðrar stofnanir sveitarfélaga, en í grunninn má segja að aðaleinkennið sé að ráðnir starfsmenn sveitarfélaga eða þjónustusvæða veiti þjónustuna.

Í heimsóknum sem farnar voru á þjónustusvæðin kom fram að hefðbundið þjónustuform er allsstaðar ríkjandi, en meðal þess sem spurningum í þessum hluta könnunarinnar var ætlað að draga fram var hver þróunin hefði verið í samspili hefðbundinnar þjónustu og annarra þjónustuforma, einkum samninga við rekstraraðila og notendur.

Að baki þessum spurningum er það markmið yfirfærslunnar „að stuðla að samþættingu nærþjónustu við íbúa sveitarfélaga“ eins og segir í b-lið 2. gr. heildarsamkomulags um yfirfærsluna frá nóvember 2010. Samþættingarhugtakið er reyndar ekki skilgreint sérstaklega í samkomulaginu en lítið hefur verið svo á að í því fælist að sveitarfélög noti stöðu sína, bæði sem stjórnvöld og ábyrgðaraðilar þjónustu í málaflokknum, til þess að veita notendum hagkvæma og skilvirka nærþjónustu með beinum hætti. Er þá jafnframt vísað til þess markmiðs skv. d- lið 2. gr. heildarsamkomulagsins að tryggja góða nýtingu fjármuna en ekki síður er lítið til e-liðarins sem mælir fyrir um að styrkja sveitarstjórnarstigið.

Rétt er að taka fram að spurningarnar byggjast ekki á þeirri forsendu að samningar við aðila utan sveitarstjórnarstigsins um veita þjónustu í málaflokknum séu ósamrýmanlegir markmiðum yfirfærslunnar. Á hinn bóginn má ljóst vera að ef slík útvistun verður meginform þjónustu kallar það á að stjórnendur á sveitarstjórnarstigi gegni mjög breyttu hlutverki, þar sem áhersla er fremur lögð á að stýra aðstæðum á markaði fyrir velferðarþjónustu, fremur en að byggja upp reynslu og þekkingu í því að veita fötluðu fólki þjónustu.

Sé að því stefnt að útvistun sé meginform þjónustu, m.a. með gerð notendasamninga (sbr. kafla 3.2.2 hér á eftir) má jafnframt velta vöngum yfir því, hvort yfirfærsla málaflokksins hafi í raun átt við rök að styðjast þar sem stjórnendur hjá ríkinu geti þegar upp er staðið að líkindum náð betri árangri en stjórnendur á sveitarstjórnarstiginu í samningum um útvistun verkefna, m.a. í krafti stærðar og aðgangs að þekkingu um markaðsaðstæður, þar sem starfandi eru stórir aðilar sem bjóða þjónustu sína á landsvísu. Allavega verður að telja ljóst að ef útvistun verður meginform þjónustu hljóti það að kalla á gagngera uppstokkun þeirra þjónustusvæða sem skilgreind voru í málaflokknum við yfirfærsluna.

Þjónustusvæði Hornafjarðar

Samningur er í gildi milli sveitarfélagsins og rekstraraðila Hólabrekku. Samningurinn tekur til sín rúmlega 50% af því fjármagni sem til ráðstöfunar í málaflokknum á þjónustusvæðinu.

Langflestir þjónustunotendur búsettir á Hólabrekku koma frá Reykjavík og hefur sveitarfélagið lagt mikla áherslu á að ná samningi milli þessara tveggja þjónustusvæða um fyrirkomulag þess þegar notendur flytja á milli svæða.

Stjórnendur þjónustusvæðisins eru þeirrar skoðunar að það best sé að samningar við einkareknar stofnanir/sambýli séu á einni og sömu hendi en ekki hverju þjónustusvæði fyrir sig. Auk þess sem ná þarf betur um þann hóp sem þarf bæði á heilbrigðisþjónustu og sértækri félagsþjónustu að halda - erfitt er að meta þjónustuna fyrir þessa aðila með sömu viðmiðum og fyrir hina.

Fjöldi sveitarfélaga: 1

Íbúar des. 2012 - % landsmanna	2.166 0,7%		Hlutföll 2012	
	des. 2011	des. 2012	af íbúum svæðis	af notendum á landsvísu
Notendur alls	29	32	1,5%	0,8%
- þar af 0 – 17	4	5	1,0%	0,3%
- þar af 18 – 66	22	24	1,7%	1,0%
- þar af 67+	3	3	1,2%	1,3%

Samkvæmt gagnasöfnum Hagstofu Íslands frá sveitarfélögum árin 2012 og 2013

Reiknuð útgjaldapörf skv. reglugerðum Jöfnunarsjóðs	Breyting milli ára	Af heild (landið)
- árið 2012	101,5 m.kr.	0,8%
- árið 2013	109,5 m.kr.	7,9%
- árið 2014	118,8 m.kr.	8,5%

Tölur skv. gögnum Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga, með fyrirvörum sbr. inngangskafila

Á það er einnig bent að sú staða bjóði upp á vandkvæði að ríkið skilgreini annars vegar inntak og gæði þjónustunnar en ætli síðan sveitarfélögunum (eða þjónustusvæðum sem þau mynda) að semja um það á markaði hvernig þjónustan er veitt. Efast má um að sú staða dragi í reynd úr „skörun ábyrgðarsviða stjórnsýslustiga“ eða einfaldi „verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga“ eins og segir í c- og f-lið markmiða yfirlýsunnar skv. heildarsamkomulaginu frá nóvember 2010.

3.2.2 Samningar

Þjónustusamningar

Í könnuninni var spurningum nr. 2 – 5 einkum ætlað að draga fram hvort þjónustusamningar sem gerðir eru við rekstraraðila utan við hina eiginlegu stjórnsýslu hafi orðið fleiri og kostnaðarsamari eftir yfirlýsingu.

Með þjónustusamningum er átt við löggerninga þar sem einhverjir fjármunir fara frá sveitarfélagi / þjónustusvæði til rekstraraðila utan stjórnsýslunnar vegna þjónustu. Hér er það

þjónusta sem er hugtaksskilyrðið og því teljast leigusamningar um húsnæði ekki með undir þessum spurningum.

Samningar (1) við notendur sem ekki fela í sér að sveitarfélagið greiði innsenda reikninga eða (2) sem gerðir eru við aðrar stofnanir sveitarfélagsins komu ekki inn í svör við þessum spurningum. Til annarra stofnana sveitarfélagsins í þessum skilningi teljast m.a. hjúkrunarheimili sem hlutaðeigandi sveitarfélag rekur. Ef sjálfseignarstofnun rekur hjúkrunarheimili telst það hins vegar þjónustusamningur við rekstraraðila og ættu svörin að endurspegla það.

Samningar um stuðningsfjölskyldur töldust hins vegar til þjónustusamninga í ofangreindum skilningi nema í þeim undantekningartilvikum þar sem meðlimir stuðningsfjölskyldu eru færðir á launaskrá hjá viðkomandi sveitarfélagi.

Í svöruninni var á það bent að sveitarfélög / þjónustusvæði hefðu ekki beinlínis yfirtekið þjónustusamninga (bæði við stóra rekstraraðila sem og smærri á borð við stuðningsfjölskyldur) heldur hefði greiðsla fjárframlaga skv. samningum í raun færst frá svæðisskrifstofum um málefni fatlaðs fólks yfir til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga í upphafi árs 2011. Jöfnunarsjóður hafi síðan tekið þessi framlög með í útreikninga á útgjaldaþörf einstakra sveitarfélaga og þjónustusvæða, sbr. reglugerðir um það efni.⁸ Þjónustusvæði hafi hins vegar gert (endunýjaða) þjónustusamninga á síðastliðnum misserum og greiðsla fjárframlaga þannig færst yfir til þeirra.

Ennfremur var vakin athygli á því að sveitarfélög (einkum á höfuðborgarsvæðinu) keyptu þjónustu skv. reikningi af öðrum sveitarfélögum, vegna skammtímvistunar, hæfingar og annarrar dagþjónustu, án þess að um það hafi verið gerðir formlegir samningar. Fram kom í svörum að litið væri á þessi viðskipti sem ígildi formlegra samninga.

Að öðru leyti reyndust svör þjónustusvæða við spurningum um þjónustusamninga við rekstraraðila nokkuð sundurleit en eftir því sem næst verður komist er þróunin þessi:

2010: fjöldi samninga 611 að heildarfjárhæð 853.764 þús. kr.

2013: fjöldi samninga 684 að heildarfjárhæð 1.116.157 þús. kr.

Samningum fjölgar um 12% og heildarfjárhæð hækkar um tæp 31%.

⁸ Sjá reglugerðir nr. [1066/2010](#) (fyrir árið 2011), [510/2012](#) (fyrir árið 2012) og [623/2013](#) (fyrir árið 2013).

Starfsleyfi

Við fyrirlögn spurningakönnunarinnar var ákveðið að grennslast sérstaklega fyrir um afstöðu stjórnenda þjónustusvæða til þess, hvernig fyrirkomulagið ætti að vera varðandi samspil þjónustusamninga og starfsleyfa til handa rekstraraðilum í þjónustu við fatlað fólk (sp. 85).

Svör svæðanna einkennast nokkuð af því að óljóst hefur verið samkvæmt gildandi reglum hvort ákvæði í þjónustusamningum teldust ígildi starfsleyfis. Til framtíðar er spurningin þó fyrst og fremst sú hvort veiting starfsleyfa eigi að vera dreifð (þ.e. að hvert þjónustusvæði veiti leyfi vegna starfsemi innan sinna marka) eða hvort veita eigi starfsleyfi miðlægt (af hálfu ráðuneytis eða undirstofnunar þess). Varðandi miðlæg starfsleyfi hefur verið horft til þess að sú skipan tryggi samræmi og reglufestu í eftirliti, auk þess sem tvíverknaður felist í því að rekstraraðilar með starfsemi á fleiri en einu svæði þurfi að afla margra starfsleyfa og jafnvel undirgangast ólík skilyrði eftir svæðum.

Telja verður að ákveðinn samhljómur sé í svörum stjórnenda þjónustusvæða þar sem stór hluti þeirra telur að veiting starfsleyfa eigi að fara fram á vegum ríkisins á meðan enginn svarenda telur hins vegar að þjónustusvæðin eigi að annast beina veitingu slíkra leyfa:

Starfsleyfi á að vera veitt af ríki samkvæmt reglugerð svo það sé sambærilegt yfir landið.

Ákvarðanir um starfsleyfi til rekstraraðila ættu að vera teknar í ráðuneyti.

Starfsleyfi eiga að vera veitt miðlægt (frá ríki).

Að okkar mati eiga þjónustusamningar og starfsleyfi ekki að vera á sömu hendi.

Enda þótt rauði þráðurinn í svörunum sé að gerð og framkvæmd þjónustusamninga og útgáfa starfsleyfa eigi ekki að vera á sömu hendi, kemur það sjónarmið þó einnig fyrir að ríkið eigi að sjá um báða þætti:

Ríkið á að okkar mati að sjá um samningagerð og eftirlit með einkareknum stofnunum.

Ekki fylgir svarinu hvaða áhrif sú skipan myndi hafa á möguleika til samþættingar í mála-flokknum en eins og áður greinir fer stór hluti fjármagns í málaflokknum til þjónustusamninga við lögaðila sem reknir eru á einkaréttarlegum grundvelli, enda þótt um sjálfs-eignarstofnanir eða félagasamtök sé að ræða.

Nokkur svæði nefna sérstaklega leiðbeinandi reglur sem aðferð til þess að tryggja samræmi og er þá vísað til þess að leiðbeinandi reglur hafa verið gefnar út um ferðapjónustu, stuðningsfjölskyldur og styrkveitingar.

Höfum ekki reynslu við gerð þjónustusamninga utan NPA en þar höfum við unnið eftir leiðbeinandi reglum og verklagi skv. handbók.

Þjónustan á að vera á hendi sveitarfélaga. En mikilvægt að setja á leiðbeinandi verklagsreglur á landsvísu.

Aðrir samningar

Til annarra samninga skv. umræddum spurningum í könnuninni teljast m.a. leigusamningar um húsnæði sem nýtt er í þjónustu við fatlað fólk.

Hliðstæð athugasemd var gerð um þessa samninga og þjónustusamninga við rekstraraðila, þ.e. að sveitarfélög / þjónustusvæði hefðu ekki beinlínis tekið yfir slíka samninga þann 1. janúar 2011. Vísa stjórnendur til þess að ekki hafi farið fram aðilaskipti að gildandi leigusamningum við aðila utan stjórnarsýslunnar (þar á meðal Brynju – hússjóð ÖBÍ) enda þótt fjármögnun þessa húsnæðiskostnaðar hafi flust yfir til sveitarfélaganna samhliða yfirfærslunni. Felst í afstöðu þjónustusvæðanna að velferðarráðuneytið sé enn sem komið er hinn formlegi leigutaki eignanna enda þótt sveitarfélög / þjónustusvæði inni af hendi leigugjaldið. Einnig liggur fyrir að leigusalar eignanna hafa ekki staðfest fyrir sitt leyti að aðilaskipti að leigusamningum hafi átt sér stað.

Velferðarráðuneytið hefur á hinn bóginn talið að líta megi þannig á að aðilaskipti að leigusamningunum hafi átt sér stað samhliða yfirfærslunni. Er þannig ljóst að skiptar skoðanir eru uppi um þetta og líklegt að sérstaklega verði fjallað um þetta álitafni í tengslum við endurmat á yfirfærslunni.

Svör sín settu stjórnendur þjónustusvæða fram að teknu tilliti til þessara athugasemda og á þann veg að litið væri á greiðslur skv. öðrum samningum. Athyglisvert er að þótt mikið sé um samninga til mjög langs tíma (allt að 25 árum) þá virðist þeim þjónustusvæðum fækka sem eru með slíka samninga eða úr 10 í átta.

Er þetta sennilega til marks um að sveitarfélög hafi nýtt tækifæri eftir yfirfærsluna til þess að fækka samningum sem í gildi eru um leigu á húsnæði. Helst þetta í hendur við þá stefnu sem

langflest þjónustusvæði virðast hafa fylgt eftir yfirfærslu, þ.e. að samþætting í þjónustu sé best tryggð með því að sveitarfélög festi sér húsnæði undir starfsemina með kaupum (eða nýbyggingu) fremur en leigu.

Að því marki sem fjárhæðir eru tilgreindar þá virðast þær yfirleitt hafa tekið nokkuð eðlilegum verðlagsbreytingum. Þó telur eitt þjónustusvæði fram óbreyttan fjölda samninga annars vegar við yfirfærslu en hins vegar árið 2013, en fjárhæð samninganna hækkar hins vegar úr liðlega 6 m.kr. (á ársgrundvelli 2010) í liðlega 8,3 m.kr. (á ársgrundvelli 2013). Hækkunin nemur um 38% sem er mun meira en t.d. hækkun vísitölu neysliverðs á sama tímabilinu (14,5% frá september 2010 til september 2013). Ástæða kann því að vera til þess að greina nánar hvernig þessi kostnaður hefur þróast.

Beingreiðslusamningar

Beingreiðslusamningar byggja ekki á lagaskyldu en hafa verið við lýði í ákveðinn tíma sem útfærsla á þjónustu og munu verða gerðir áfram þann tíma sem tilraunaverkefni um notendastýrða persónulega aðstoð mun standa yfir, þ.e. út árið 2014.

Tilgangur beingreiðslusamninga getur verið margvíslegur en segja má að þörfin fyrir að ráða sjálfur hvaða þjónusta er veitt, hver veitir, hvernig og hvenær hún er veitt, sé grundvallarsjónarmið notenda í þessu formi.

Þjónustusvæði Reykjavíkur og Seltjarnarness

Beingreiðslusamningar eru samningar sem gerðir eru við notendur þjónustunnar og/eða aðstandendur þeirra, þar sem viðkomandi fær fjármagn með hliðsjón af þjónustumati til þess að fjármagna þjónustu sem hann ella hefði fengið hjá ábyrgðaraðila þjónustunnar (sveitarfélagi / þjónustusvæði áður svæðisskrifstofu).

Með öðrum orðum þá sér notandi sjálfur um að kaupa sér þjónustu af þriðja aðila.

Í undantekningartilvikum hefur ábyrgðaraðili milligöngu og er í þeim tilvikum kaupandi þjónustunnar.

Fjöldi sveitarfélaga: 2

Íbúar des. 2012	124.086		Hlutföll 2012	
- % landsmanna	38,6%		af íbúum	af notendum
	des. 2011	des. 2012	svæðis	á landsvísu
Notendur alls	1.714	1.664	1,3%	39,7%
- þar af 0 – 17	495	552	2,0%	34,8%
- þar af 18 – 66	924	949	1,2%	40,0%
- þar af 67+	295	163	1,2%	70,3%

Samkvæmt gagnasöfnum Hagstofu Íslands frá sveitarfélögum árin 2012 og 2013

Reiknuð útgjaldþörf	Breyting		Af heild
skv. reglugerðum Jöfnunarsjóðs	milli ára		(landið)
- árið 2012	4.733,3	m.kr.	39,2%
- árið 2013	4.778,4	m.kr.	1,0%
- árið 2014	4.829,0	m.kr.	1,1%

Tölur skv. gögnum Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga, með fyrirvörum sbr. inngangskafila

Fyrir þjónustuvæði/sveitarfélag getur markmiðið með beingreiðslusamningum þannig verið:

- Að ná að veita lögbundna þjónustu þátt fyrir skort á ráðnum starfsmönnum
- Að fá fram og þróa nýjar hugmyndir um hvernig skuli staðið að þjónustu
- Að auka fjölbreytni í þjónustuvæði
- Að koma af stað samkeppni
- Að minnka umsvif í opinberum rekstri og ýta undir atvinnuskapandi verkefni í einkarekstri
- Að hagræða í opinberum rekstri

Samkvæmt svörum við spurningum 2 og 3 yfirtóku níu þjónustuvæði 67 beingreiðslusamninga samhliða yfirfærslunni og nam fjárhæð þeirra (á ársgrundvelli m.v. 2010) um 167,7 m.kr. Í september 2013 voru átta þjónustuvæði með slíka samninga og voru þeir þá 57 talsins. Fjárhæð þeirra (á ársgrundvelli m.v. 2013) nam um 169,8 m.kr.

Að meðaltali var fjárhæð beingreiðslusamnings því:

2010: 2.503 þús. kr.

2013: 2.980 þús. kr.

Hækkunin nemur um 19% sem er litlu meira en almennar verðlagshækkunar á sama tímabili (sbr. 14,5% hækkun á vísitölu neysluverðs á tímabilinu). Það athugast hins vegar að ástæðuna fyrir fækkun samninga milli 2010 og 2013 (um 15% eða 10 samninga) má nær örugglega rekja til innleiðingar á NPA, sbr. hér á eftir. Óvíst er hins vegar hver var fjárhæð þeirra beingreiðslusamninga sem breytt var í NPA-samning. Hafi meðalfjárhæð þessara 10 samninga verið nálægt miðgildinu má ætla að ekki hafi verið um að ræða umtalsverðan útgjaldaþrýsting á beingreiðslusamninga eftir yfirfærslu. Ef hins vegar staðan er sú að hærri beingreiðslusamningum hafi fremur verið breytt í NPA-samning, getur það bent til þess að eftir yfirfærslu hafi beingreiðslusamningar gegnumsnúið hækkun umfram almennt verðlag. Ástæða kann að vera til þess að greina nánar þessa kostnaðarþróun með úttekt á einstökum samningum.

NPA-samningar

Notendastýrð persónuleg aðstoð (NPA) er tilraunaverkefni sem unnið hefur verið að eftir yfirfærsluna á grundvelli ákvæðis til bráðabirgða (IV) sem kom inn í lög um málefni fatlaðs fólks samhliða yfirfærslunni. Þjónustuformið á sér því stoð í lögum en telst ekki lögbundið.

Notendastýrð persónuleg aðstoð (NPA)

Í greinargerð með þingsályktun um notendastýrða persónulega aðstoð sem samþykkt var á Alþingi þann 8. júní 2010 kom fram að ætla mætti að þjónusta af því tagi gæti með tíð og tíma komið í staðinn fyrir hið opinbera stofnanakerfi að stórum hluta, en það kerfi sé dýrt og tryggji ekki á sama hátt rétt fatlaðs fólks til sjálfstæðs lífs.

Í nefndaráliti félags- og tryggingamálanefndar um málið sagði m.a.: „Nefndin áréttar að um mikilvægt mannréttindamál sé að ræða og því brýnt að setja hið fyrsta lagamma um þjónustuna. Við þá vinnu sé mikilvægt að byggja á þeirri þekkingu sem til er auk þess sem nauðsynlegt er að hafa víðtækt samráð við væntanlega notendur þjónustunnar, sveitarfélög, hagsmunaaðila, fagaðila, sérfræðinga og fræðimenn. Við vinnuna verði jafnframt unnt að skoða möguleika á innleiðingu þjónustunnar í skrefum, hagræðingu og samnýtingu félagsþjónustu sveitarfélaga til hagsbóta fyrir notendur þjónustunnar og áframhaldandi þróun þjónustunnar.“

Í ofangreindu ákvæði til bráðabirgða með lögum um málefni fatlaðs fólks segir: „Enn fremur skal ráðherra eigi síðar en í árslok 2014 leggja fram frumvarp til laga þar sem lagt verður til að lögfest verði að persónuleg notendastýrð aðstoð verði eitt meginform þjónustu við fatlað fólk.“

Liður C.1 í framkvæmdaáætlun um málefni fatlaðs fólks til ársins 2014 lýsir því markmiði að „fötludu fólki bjóðist notendastýrð persónuleg aðstoð, ef það svo kys.“

Um framkvæmdina segir að fatlað fólk ráði það aðstoðarfólk sem það sjálft kys og semji starfslýsingu sem samræmist lífsstíl og kröfum viðkomandi með það að markmiði að fatlað fólk geti stjórnað sínu lífi sjálft að sem mestu leyti. Notendastýrð persónuleg aðstoð verði lögfest að undangengnu þróunartímabili, sbr. ákvæði til bráðabirgða IV í lögum um málefni fatlaðra.

Varðandi kostnað við verkefnið segir í framkvæmdaáætluninni: „Innan ramma“.

Í ráði er að sérstök úttekt fari fram á reynslunni af verkefningu en vegna þess samspils sem áður er getið milli beingreiðslusamninga og NPA-samninga voru stjórnendur þjónustusvæða spurðir að því í könnun sambandsins hver fjöldi NPA-samninga væri í september 2013 og hver fjárhæð þeirra væri á ársgrundvelli fyrir árið 2013.

Niðurstaðan var sú að 11 þjónustusvæði eru með NPA-samninga við einstaklinga en sjö svæði eru með samninga við umsýsluaðila um NPA. Einstaklingssamningarnir voru samkvæmt svörum 47 talsins, en samningar við umsýsluaðila 17 talsins (þ.e. sjálfstæðir samningar til hliðar við einstaklingssamningana).

Fjárhæðir NPA-samninganna:

Við einstaklinga 284,4 m.kr. eða 6.051 þús. kr. að meðaltali

Við umsýsluaðila 109,8 m.kr. eða 6.458 þús. kr. að meðaltali

Sjá má af þessu að samningar við umsýsluaðila eru að meðaltali tæplega 10% hærri en samningar beint við einstaklinga. Hafa þeir þann fyrirvara á þeim samanburði að af svörum má greina a.m.k. eitt tilvik um tvo samninga vegna sama notanda, þ.e. að gerður er einstaklingsbundinn samningur við notanda um 90% fjárhæðarinnar og jafnframt samningur við umsýsluaðila um þau 10% sem ætlað er að renni í umsýslukostnað. Að öllu jöfnu gera þjónustuvæði hins vegar einungis einn samning, þ.e. annað hvort einstaklingsbundinn samningur við notanda eða samningur við umsýsluaðila.

Með þessum fyrirvara er ljóst að NPA-formið er orðið veigamikill þáttur í þjónustunni. Ætla verður að í allnokkrum tilvikum hafi beingreiðslusamningi verið breytt í NPA-samning. Beingreiðsluformið heldur hins vegar velli og er fjöldi slíkra samninga álíka og fjöldi NPA-samninga. Síðarnefndu samningarnir eru hins vegar nálægt tvöfalt kostnaðarsamari og því vegur það form til muna þyngra í heildinni.

Samandregið eru þjónustuvæðin að verja 660 – 670 m.kr. til notendasamninga árið 2013 og er það um 5,4% af reiknaðri heildarútgjaldþörf málaflokksins á því ári.⁹

3.3 Þjónustubættir skv. lögum nr. 59/1992

3.3.1 Hæfing og skyldir þjónustubættir

Kveðið er á um hæfingu og skylda þjónustubætti í 1. mgr. 26. laga um málefni fatlaðs fólks, þar sem segir:

Fatlað fólk skal njóta félagslegrar hæfingar og endurhæfingar í þeim tilgangi að draga úr áhrifum fötlunar og auka hæfni þess til starfa og þátttöku í daglegu lífi. Starfrækja skal sérstakar hæfingar- og endurhæfingarstöðvar, svo og dagvistarstofnanir fyrir fatlað fólk sem geta veitt þroskaþjálfun, iðjuþjálfun

⁹ Sjá: <http://www.jofnunarjodur.is/media/js2013/Yfirlit-yfir-aaetl-mal-fatl-2013.pdf>.

og/eða starfsþjálfun. Iðju- og starfsþjálfun skal jafnframt veita á vernduðum vinnustöðum [...]

Efnislega varð ekki breyting á þessum efnisákvæðum við yfirfærsluna en í d-lið 1. gr. heildarsamkomulagsins segir að „hæfingarstöðvar og dagvistarstofnanir“ séu þættir sem sveitarfélögin taki við.

Skilgreiningar

Fram að yfirfærslu mun hafa borið nokkuð á því að skilgreining hugtaka samkvæmt 26. gr. væri á reiki. Var þá einnig horft til þess hvaða skilning ætti að leggja í „læknisfræðilega endurhæfingu“ skv. 2. mgr. ákvæðisins sem og starfsendurhæfingu.

Unnin var nokkur bót á þessu við útgáfu leiðbeinandi reglna á grundvelli 27. gr. laganna í janúar 2012 þar sem hugtök eru skilgreind svo:

Hæfing hefur að markmiði að viðhalda og auka færni viðkomandi þannig að afleiðingar fötlunar eða áfalla leiði ekki til versnandi lífsgæða. Með félagslegri hæfingu er átt við að úrræðið sé einkum ætlað að auka og viðhalda færni viðkomandi til almennrar samfélagslegrar þátttöku.

Endurhæfingu er ætlað að stuðla að því að einstaklingur nái aftur eins góðri andlegri, félagslegri og líkamlegri færni og mögulegt er.

Starfsendurhæfingu er einkum ætlað að endurhæfa einstaklinga til vinnu eða náms.

Þessar skilgreiningar byggjast á þeirri forsendu að þjónusta í málaflokki fatlaðs fólks sé ætlað að mæta stuðningsþörf vegna fötlunar. Sé fyrir hendi stuðningsþörf vegna meðferðar við sjúkdómum, öldrunar, fíknivanda eða tímabundinna afleiðinga slyss eða annarra áfalla eigi almennt að ganga út frá því að þjónusta sem veitt er til þess að mæta slíkri þörf falli undir aðra þætti en þá sem starfræktir eru skv. lögum um málefni fatlaðs fólks. Hvar mörkin eru nákvæmlega dregin í einstökum tilvikum sé hins vegar oft matskennt, sérstaklega þar sem um er að ræða stuðningsþörf vegna fjölþætts, eða samsetts vanda. Má vísa til umræðu undir kafla 3.8 hvað það varðar.

Fyrirkomulag hæfingar

Enda þótt hæfing sé lögbundinn þjónustubáttur var ákveðið að spyrja sérstaklega að því (sp. 27) hvernig fyrirkomulagið væri í héraði og er sú niðurstaða athyglisverð að hæfing skuli einungis í boði á hluta af svæðinu í fjórum tilvikum:

		Hlutfall	Fjöldi þjsv.
Já, á öllu svæðinu		73.3%	11
Já, á hluta af svæðinu		26.7%	4
Nei		0.0%	0

Mynd 6. Býður þjónustusvæðið upp á hæfingu fyrir fullorðna þjónustunotendur 18 – 67 ára?

Einnig var spurt um ráðstöfun fjármuna:

		Hlutfall	Fjöldi þjsv.
Til þjónustustofnana sveitarfélaga*		100.0%	15
Til þjónustusamninga við rekstraraðila		0.0%	0
Til samninga við einstaklinga		0.0%	0
Aðrar greiðslur		0.0%	0

Mynd 7. Hvernig er fjármagni þjónustusvæðisins til hæfingar ráðstafað á árinu 2013? Sp. 28

Hér athugast að skv. samkomulagi um yfirfærsluna tóku sveitarfélögin við formbundnum þjónustubáttum, þ.e. hæfingarstöðvum og dagvistarstofnunum. Einnig þarf að hafa í huga að í einhverjum tilvikum er fjármagni einnig ráðstafað innan þjónustusamninga við rekstraraðila eins og fram kemur í nánari skýringum.

Bæði til þjónustustofnana sveitarfélagsins og til einkarekins sambýlis.

Kostnaður fer til okkar og annarra sveitarfélaga sem þjónusta okkar fólk

Hæfing einkum hjá stofnana annarra sv.fél en líka rekstraraðila (Skálatún).

hér er aðeins hægt að haka við eitt svar en við erum með þjónustusamninga við rekstraraðila líka Ullarvinnslu frá Láru á Seyðisfirði og Jónsver á Vopnafirði um tiltekin fjölda plássu fyrir þjónustunotendur.

Fjármagni hefur einnig verið ráðstafað til vinnustofunnar Áss, það er spurning hvort það flokkist með hér.

Draga verður þá ályktun af svörum að stærstum hluta fjármagns í þessum þjónustuþætti sé ráðstafað til þjónustustofnana sveitarfélaga og að ekki hafi verið gerðir sjálfstæðir samningar um þennan þátt. Gefur það til kynna að lítt sé verið að skoða útvistun verkefna á þessu sviði.

Varðandi fyrirkomulagið var einnig spurt um það í könnuninni hvort einstaklingur haldi áfram að fá hæfingu eftir að 67 ára aldri er náð (sp. nr. 29). Í svörum við þeirri spurningu kom fram:

		Hlutfall	Fjöldi þjsv.
Já, þjónustan og fjármögnun hennar helst óbreytt		53.3%	8
Nei, þjónustan færir yfir á dagvist / önnur úrræði fyrir aldraða		6.7%	1
Misjafnt		20.0%	3
Ekki reynt á slík tilvik		20.0%	3

Mynd 8. Heldur einstaklingur áfram að fá hæfingu eftir að 67 ára aldri er náð?

Sp. 29

Hér er athyglisvert að sjá að staðan er mismunandi milli þjónustusvæða og ennfremur að vísbending er um að misjafnt kunni að vera innan svæða hvernig unnið er með 67 ára aldursmarkið. Hafa má í huga hér hvernig forsvarsmenn þjónustusvæðanna lýsa viðhorfum sínum til samfellu á milli málaflokks fatlaðs fólks og málefna aldraðra í kafla 3.8.2, en þar er það tilvik nefnt í dæmaskyni að ráðuneytið sé ekki tilbúið til að heimila að fatlaðir einstaklingar á aldrinum 65 – 66 ára geti sótt dagvist aldraðra.¹⁰

Misjöfn staða þjónustusvæða og sú staðreynd að fjármagninu er nær eingöngu ráðstafað til formbundinna þjónustustofnana vekur upp þá spurningu hvort áætlanir hafi verið gerðar eftir yfirfærslu um uppbyggingu aðstöðu fyrir hæfingu:

¹⁰ Sjá yfirlit sambandsins um grá svæði í verkaskiptingu milli ríkis og sveitarfélaga á sviði velferðarþjónustu, dags. 14. janúar 2014.

		Hlutfall	Fjöldi þj. sv.
Já, áætlanir hafa verið gerðar og framkvæmdir hafnar		13.3%	2
Já, áætlanir hafa verið gerðar en framkvæmdir eru ekki hafnar		13.3%	2
Nei		73.3%	11

Mynd 9. Hafa áætlanir verið gerðar eftir yfirlæsi um uppbyggingu aðstöðu fyrir hæfingu?

Sp. 30

Þjónustuvæði Austurlands

Á Fljótsdalshéraði er Stólpi hæfing/löjja til staðar fyrir allt þjónustuvæðið. Á Reyðarfirði er hæfing rekin sem hluti af búsetuþjónustu og eru um að ræða 3 klst. á dag sem eru í boði fyrir notendur innan Fjarðabyggðar en erfitt hefur verið að koma upp hæfingu í Fjarðabyggð sökum fjarlægða milli byggðakjarna en þeir eru fimm talsins. Fyrir notendur er því yfir fjallvegi að fara í sumum tilfellum. Einn notandi úr Fjarðabyggð kemur á Stólpa en almennt vilja notendur ekki fara milli byggðarlaga til að nýta þau úrræði sem þó eru til staðar.

Fjöldi sveitarfélaga: 8

Íbúar des. 2012 - % landsmanna	10.268 3,2%		Hlutföll 2012	
	des. 2011	des. 2012	af íbúum svæðis	af notendum á landsvísu
Notendur alls	131	132	1,3%	3,1%
- þar af 0 – 17	46	48	1,9%	3,0%
- þar af 18 – 66	84	82	1,3%	3,5%
- þar af 67+	1	2	0,2%	0,9%

Samkvæmt gagnasöfnum Hagstofu Íslands frá sveitarfélögum árin 2012 og 2013

Reiknuð útgjaldapörf

skv. reglugerðum Jöfnunarsjóðs	Breyting milli ára	Af heild (landið)
- árið 2012 384,2 m.kr.		3,2%
- árið 2013 394,1 m.kr.	2,6%	3,2%
- árið 2014 418,9 m.kr.	6,3%	3,3%

Tölur skv. gögnum Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga, með fyrirvörum sbr. inngangskafila

Önnur þjónustuvæði nefna:

Verið er að innrétta stærra og hentugra húsnæði, flutningur áætlaður um miðjan desember.

Ekki hefur verið gerð áætlun um uppbyggingu á aðstöðu fyrir hæfingu enda liggur ekki fyrir endanleg ákvörðun um það hvort vinnustaðir fatlaðs fólks þ.m.t. hæfingarstöðvar verði áfram hjá sveitarfélaginu eða færast yfir til ríkisins.

Til stendur að fara endurnýja húsnæði dagþjónustu og hæfingar á Höfn. Ekki liggur fyrir áætlun um kostnað en það fer eftir því hvort byggja þarf nýtt húsnæði eða hvort annað finnst.

Hæfingin var til staðar þegar yfirlæsi var.

Verið er að vinna slíka áætlun hjá mats- og inntökuteymi sambands sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu. Verið er að greina þarfir fyrir ný úrræði. Bæði með tilliti til nýgengis og þeirra sem óska eftir aukinni þjónustu.

Bæði hafnar og í undirbúningi.

Aðgreint var frístundastarf ungs fólks á aldrinum 16-20 ára frá formlegri hæfingu.

Velferðarsvið hefur unnið að breytingum á hæfingu í eigin úrræðum samanber áherslur hjá Ás styrktarfélagi. Gert er ráð fyrir því að áætlun verði unnin árið 2014.

Í könnuninni var jafnframt spurt um það hver stofnkostnaður hefði verið við uppbyggingu aðstöðu fyrir hæfingu skv. ársreikningum fyrir 2011 og 2012 og skv. áætlunum fyrir árið 2013 og 2014 (sp. 31).

Einungis tvö þjónustusvæði gefa upp stofnkostnað fyrir árin 2011 og 2012 og nam hann samtals um 5,1 m.kr. Tekið skal fram að til stofnkostnaðar í þessum skilningi teljast einungis útgjöld vegna stofnframkvæmda, eins og þær voru skilgreindar í skilgreiningakafla könnunarinnar. Því var þjónustusvæðum sem farið höfðu í verulegar endurbætur á aðstöðu fyrir hæfingu bent á að láta kostnaðinn koma fram í þessari spurningu. Kostnaður vegna viðhalds, minniháttar endurbóta og leigu á húsnæði átti hins vegar ekki að telja með í svörum við spurningunni.

Má ráða af svörum við sp. 31 að afar lítil hreyfing hafi verið á málefnum hæfingar á þessu fyrsta tímabili eftir yfirfærslu, en á hinn bóginn má sjá að í ætlunum þjónustusvæða fyrir árið 2013 var gert ráð fyrir nokkrum vexti eða alls um 7,5 m.kr. útgjöldum.

Áætlanir fyrir árið 2014 virðast hins vegar endurspegla mikla þörf fyrir uppbyggingu því skv. svörum er gert ráð fyrir að útgjöld það ár geti orðið á bilinu 55 – 130 m.kr. hjá þremur þjónustusvæðum.

Tekið er þó fram í svörum að þessar áætlanir séu háðar óvissu og að þjónustusvæði eigi allertitt með að sjá fyrirfram hvernig unnið verði með uppbyggingaráform.

Styrkir til verkfæra- og tækjakaupa eða greiðslu námskostnaðar

Þrjár spurningar í könnuninni sneru að þessum styrkjum:

	Hlutfall	Fjöldi þj.sv.
Já, á öllu svæðinu	93.3%	14
Já, á hluta af svæðinu	6.7%	1
Nei	0.0%	0

Mynd 10. Eru styrkir veittir til verkfæra- og tækjakaupa eða greiðslu námskostnaðar? Sp. 32

Í sp. 33 - 34 var spurt um fjölda og heildarkostnað styrkja á árinu 2012. Öll þjónustusvæðin 15 svöruðu spurningunni en tvö þeirra sögðu að engir styrkir hefðu verið veittir á þessu ári. Fyrir hin þjónustusvæðin 13 var niðurstaðan þessi:

Styrkir veittir til 212 einstaklinga samtals að fjárhæð kr. 10.025.716

Aðspurð um áætlaðan heildarkostnað vegna styrkja á árinu 2013 (sp. 35) svaraði eitt þjónustusvæði að engir styrkir yrðu veittir en fyrir hin 14 svæðin var niðurstaðan þessi:

Styrkir samtals að fjárhæð kr. 11.330.950. Hækkun milli ára um 13%.

Í sp. 36 var spurt hvort umsóknir hafi borist (2012 og 2013) um styrki eða annan stuðning innan þjónustusvæðisins til starfsendurhæfingar eða endurhæfingar sem veitt er af heilbrigðisþjónustunni. Öll þjónustusvæðin utan eitt svöruðu spurningunni:

	Hlutfall	Fjöldi þj.sv.
Já	35.7%	5
Nei	64.3%	9

Mynd 11. Bárust umsóknir (2012 og 2013) um styrki eða annan stuðning innan þj.sv. til starfsendurhæfingar eða endurhæfingar sem veitt er af heilbrigðisþjónustunni? Sp. 36

Aðspurð um hvernig brugðist hefði verið við slíkum umsóknum sögðu þjónustusvæðin:

Veitt í gegnum 27. gr. Styrkur veittur af félagsmálanefnd.

Í einum samningi vegna barns var óskað eftir að upphæð vegna heimahjúkrunar barna væri inni í samningnum. Ekki var hægt að verða við því þar sem heimahjúkrun barna er ekki á

okkar könnu og ráðuneytið ekki tilbúið til að leggja til fjármagn úr heimahjúkrun barna í þennan samning.

Á Akranesi er Endurhæfingarhúsið Hver og þar eru á hverjum tíma 20-25 einstaklingar á endurhæfingarlífeyri auk þess sem rekið er athvarf fyrir öryrkja. Ekkert framlag er frá þjónusturáðinu á árinu 2013 en kr. 2.500.000 á árinu 2012

3.3.2 Atvinnumál

Eins og áður greinir eru atvinnumál ekki meðal þeirra þjónustubátta sem taldir eru upp í 1. gr. heildarsamkomulags um yfirfærsluna frá nóvember 2010. Um þennan þátt segir hins vegar sérstaklega:

Samningsaðilar munu vinna að framtíðarverkaskiptingu sveitarfélaga og Vinnumálastofnunar á sviði atvinnumála fatlaðra, sbr. lög nr. 55/2006 um vinnumarkaðsaðgerðir.

Ákveðið hefur verið að atvinnumál fatlaðra séu verkþáttur við endurmat á yfirfærslunni og mun því verða litið til þess hver reynslan er af því að þjónustuvæðin hafi öll borið ábyrgð á þessum þjónustubætti frá 2011. Jafnframt verður litið til reynslu annarra svæða sem hafa haft málaflokkinn lengur með höndum, fyrst sem reynslusveitarfélög og síðar á grundvelli sérstaks samnings við ríkisvaldið.

Þjónustuvæði Vestmannaeyja

Kertaverksmiðjan er hluti af hæfingu (félagslegri og endurhæfingu jafnframt því að vera iðju- og starfsþjálfun og starfsvettvangur fyrir fólk með skerta starfsgetu.

Pröngur og einhæfur vinnumarkaður á þjónustuvæðinu dregur úr möguleikum fatlaðra og öryrkja að geta stundað vinnu við hæfi.

Kertaverksmiðjan er ákveðið mótvægi og skapar vinnu fyrir um 10 einstaklinga auk hæfingar, iðju- og starfsþjálfunar.

Lokun hennar mun draga verulega úr möguleika fatlaðs fólks til vinnu.

Fjöldi sveitarfélaga: 1

Íbúar des. 2012 - % landsmanna	4.221 1,3%		Hlutföll 2012	
	des. 2011	des. 2012	af íbúum svæðis	af notendum á landsvísu
Notendur alls	64	56	1,3%	1,3%
- þar af 0 – 17	28	21	2,1%	1,3%
- þar af 18 – 66	36	34	1,3%	1,4%
- þar af 67+	0	1	0,2%	0,4%

Samkvæmt gagnasöfnum Hagstofu Íslands frá sveitarfélögum árin 2012 og 2013

Reiknuð útgjaldþörf skv. reglugerðum Jöfnunarsjóðs	Breyting milli ára	Af heild (landið)
- árið 2012	139,1 m.kr.	1,2%
- árið 2013	127,3 m.kr.	-8,5%
- árið 2014	125,1 m.kr.	-1,7%

Tölur skv. gögnum Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga, með fyrirvörum sbr. inngangskafila

Í spurningakönnun sambandsins varða þrjár spurningar (nr. 37 – 39) atvinnumálin sérstaklega. Svör forsvarsaðila þjónustusvæða bera með sér að staða atvinnumála sé nokkur mismunandi milli svæða. Mest samræmi er í starfrækslu Atvinnu með stuðningi (AMS) en einungis eitt þjónustusvæði tekur ekki þátt í því verkefni.

	Hlutfall	Fjöldi þjv.
Já	93.3%	14
Nei	6.7%	1
Upplýsingar liggja ekki fyrir	0.0%	0

Mynd 12. Er starfrækt atvinna með stuðningi (AMS) á þjónustusvæðinu? Sp. 39

Bókfærður kostnaður AMS-verkefnisins á þjónustusvæðunum 14 nam kr. 89.927.197 á árinu 2012.

Þá eru ekki starfræktir verndaðir vinnustaðir á þriðjungi þjónustusvæða, og tvö þjónustusvæði til viðbótar bjóða þann þátt einungis á hluta svæðisins:

	Hlutfall	Fjöldi þjv.
Já, fyrir fatlað fólk á öllu svæðinu	53.3%	8
Já, fyrir fatlað fólk á hluta af svæðinu	13.3%	2
Nei	33.3%	5

Mynd 13. Eru starfræktir verndaðir vinnustaðir á þjónustusvæðinu? Sp. 38

Minnst samræmi kemur fram þegar spurt er hvort atvinnumál séu samþætt öðrum þjónustubáttum (meðal annars dagþjónustu/hæfingu) fyrir fullorðna þjónustunotendur, 18 – 67 ára:

	Hlutfall	Fjöldi þjv.
Já, á öllu svæðinu	42.9%	6
Já, á hluta af svæðinu	28.6%	4
Nei	28.6%	4

Mynd 14. Eru atvinnumál samþætt öðrum þjónustubáttum (m.a. dagþjónustu þ.e. hæfingu) fyrir fullorðna þjónustunotendur 18 – 67 ára á þjónustusvæðinu? Sp. 37

3.4 Þjónustupættir - ólögbundnir

3.4.1 Lengd viðvera og dagþjónusta

Í spurningakönnuninni var sérstaklega innt eftir úrræðum sem tengjast skólakerfinu með beinum hætti. Spurt var hvort viðkomandi þjónustusvæði byði upp á einhvert fjögurra úrræða sem skipt var upp eftir skólastigum:

	Já, á öllu svæðinu	Já, á hluta af svæðinu	Nei
Lengda viðveru fyrir fötluð grunnskólabörn 10-16 ára	53.3% (8)	40.0% (6)	6.7% (1)
Lengda viðveru/dagþjónustu fyrir fötluð börn í framhaldsskóla 16 og 17 ára	73.3% (11)	13.3% (2)	13.3% (2)
Dagþjónustu fyrir fatlaða framhaldsskólanema 18 ára og eldri	60.0% (9)	26.7% (4)	13.3% (2)
Dagþjónustu fyrir fatlaða nema í háskólum og öðrum menntastofnunum	7.7% (1)	0.0% (0)	92.3% (12)

Mynd 15. Hvaða úrræði tengd skólakerfinu býður þjónustusvæðið upp á?

Sp. 15

Nánari lýsing á fyrirkomulaginu:

Framhaldsskólanemar sem hafa metna þörf fyrir þjónustu eftir skóla hafa sótt dagþjónustu lðju ef aðrir kostir hafa ekki komið til greina.

Dagþjónusta/Hæfing veitt eftir að skóladegi lýkur og í fríum.

Lengd viðvera fyrir fötluð börn og ungmenni ca.10-20 ára er tryggð með því að kaupa þjónustuna af öðrum sveitarfélögum eða stofnunum sveitarfélaga.

Börn í 5-10 bekk eiga kost á lengdri viðveru, frístund sem rekin er af menntasviði Kópavogs í tengslum við eina félagsmiðstöð. Kópavogur hefur gert samning á einstaklingsgrunni við bæði Reykjavík og Hafnarfjörð um lengda viðveru fyrir framhaldsskólanema.

Akureyri býður upp á lengda viðveru, ekki þjónustusvæðið. Lengd viðvera f. 16-20 ára var rekin á hæfingarstöð en frá hausti 2013 verður hún rekin með vistun 10-16 ára.

Ekki hefur verið óskað eftir þessari þjónustu né reynt á hana. Boðið var upp á liðveislu fyrir nemendur sem leyst hefur þörfina.

Lengd viðvera/dagþjónusta fyrir framhaldsskólanema er hluti af starfsemi hæfingarstöðvar.

Fötluð grunnskólabörn sækja lengda viðveru í félagsheimilinu á meðan eldri fötluð börn á framhaldsskólaaldri sækja lengda viðveru í dagvistun í dag- og hæfingarstöðinni Búhamri.

Háskólanemar hafa til þessa fengið (ef eftir því er óskað) hæfingu eða starfsþjálfun á mótí skólanum. Börn 10-16 ára sem hafa verið í Klettaskóla hafa fengið að nýta sér lengdu viðveruna þar. Hafnarfjörður setti á fót haust 2013 lengda viðveru fyrir þennan aldur í Hafnarfirði. Lengd viðvera fyrir fatlaða framhaldsskólanemendur var sett á fót í Hafnarfirði haustið 2011 og hefur hún gengið afar vel. Þangað koma einnig framhaldsskólanemendur úr öðrum sveitarfélögum.

Lengd viðvera fyrir fötluð börn og ungmenni ca. 10-20 ára er tryggð með því að kaupa þjónustuna af öðrum sveitarfélögum eða stofnunum sveitarfélaga.

Þrátt fyrir að um ólögbundna þjónustu sé að ræða vekur athygli að á flestum svæðum er boðið upp á slíka þjónustu að 20 ára aldri. Eitt svæði býður þó ekki upp á lengda viðveru í eldri bekkjum grunnskóla, en athyglisvert er einnig að á öðrum sex svæðum er þjónustan sögð í boði á hluta svæðisins. Helgast þetta væntanlega af því að grunnskólar eru margir og dreifðari en framhaldsskólarnir, þar sem sjá má að þjónustan eftir að skóladegi sleppir er í heildina samstæðari en á grunnskólastiginu.

Þjónustusvæði Vesturlands

Á Vesturlandi eru þrjú félagsþjónustusvæði sem saman mynda þjónustusvæðið.

Haldið er úti frístundaþjónustu fyrir fötluð börn í 5.-10. bekk og í framhaldsskólunum þremur, sem starfræktir eru á svæðinu (á Akranesi, í Borgarnesi og í Grundarfirði).

Að meðaltali fengu 17 grunnskólanemendur tómstundaþjónustu 2013 og 11 framhaldsskólanemendur. Þjónustan er ýmist veitt samhliða hæfingu, í framhaldsskóla, félagsmiðstöð, einkaheimili eða grunnskóla allt eftir aðstæðum og fjölda á hverjum stað. Þjónustan er á ábyrgð sveitarfélaganna en sótt er um framlag frá Jöfnunarsjóði svf.

Fjöldi sveitarfélaga: 10

Íbúar des. 2012 - % landsmanna	15.381		Hlutföll 2012	
	des. 2011	des. 2012	af íbúum svæðis	af notendum á landsvísu
Notendur alls	202	216	1,4%	5,1%
- þar af 0 – 17	106	111	2,8%	7,0%
- þar af 18 – 66	95	103	1,1%	4,3%
- þar af 67+	1	2	0,1%	0,9%

Samkvæmt gagnasöfnum Hagstofu Íslands frá sveitarfélögum árin 2012 og 2013

Reiknuð útgjaldapörf skv. reglugerðum Jöfnunarsjóðs	Breyting milli ára	Af heild (landið)
- árið 2012	401,7 m.kr.	3,3%
- árið 2013	406,4 m.kr.	1,2%
- árið 2014	401,6 m.kr.	-1,2%

Tölur skv. gögnum Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga, með fyrirvörum sbr. inngangskafa

Dagþjónusta fyrir háskólanema er til staðar á einu svæði en ráða má af því svari sem fram kemur að ofan að um viðbótarþjónustu sé að ræða, sem veitt er í sérstökum tilvikum. Ætla verður að stjórnendur svæðanna gangi almennt út frá því að stuðningur sem beint snertir skólagöngu í háskólum og öðrum menntastofnunum sé talinn vera á forræði ríkisins.

Áhugavert er einnig að sjá svör við þeirri spurningu hvort gjald sé tekið af notendum skólatengdrar þjónustu (þ.e. lengdrar viðveru og hliðstæðrar dagsþjónustu (sp. 19). Ellefu þjónustusvæði taka slík gjöld en fjögur innheimta ekki gjöld (einnig vegna þess að ekki er boðið upp á þjónustuna sbr. svör við spurningu 15).

Kostnaðarþróun

Í könnuninni var einnig gerð tilraun til þess að varpa ljósi á kostnaðarþróun þessara þjónustubátta, sem tengjast skólakerfinu með beinum hætti. Í fyrsta lagi var spurt að því hver hafi verið bókfærður kostnaður á þjónustusvæðinu vegna lengdrar viðveru og hliðstæðrar dagsþjónustu við fatlaða nemendur, annars vegar árið 2012 (sp. 16) og hins vegar á árinu 2013 (sp. 18). Vísað var til þess að tölur fyrir árið 2012 væru samkvæmt ársreikningum þjónustusvæða og sveitarfélaga (kostnaður færður á liði nr. 02-50 – 02-59). Sambærilegar tölur fyrir árið 2013 væru samkvæmt rekstraráætlunum.

Í samanburðinum er ekki tekið tillit til verðlagsáhrifa en hafa má í huga að vísitala neysluverðs hækkaði um 3,9% á milli áruna 2012 og 2013 (meðaltal hvors árs).

Bókfærður kostnaður vegna grunnskólanemenda

Af hálfu Reykjavíkurborgar var eftirtalinn kostnaður talinn fram vegna ofangreindra þjónustubátta fyrir 10 – 16 ára:

2012	2013	Breyting milli ára
139.461.863	194.758.237	40%

Gríðarleg hækkun á bókfærðum kostnaði borgarinnar milli ára vekur athygli.

Tíu þjónustusvæði, önnur en Reykjavík, telja fram kostnað við fötluð grunnskólabörn 10 – 16 ára með neðangreindum hætti:

2012	2013	Breyting milli ára
109.833.196	124.293.677	13%

Sjá má af þessu að á þessum svæðum er breytingin mun meiri en sem nemur hækkun vísitölu neysluverðs þótt hún sé hvergi nærri jöfn því sem er í Reykjavíkurborg.

Bókfærður kostnaður vegna framhaldsskólanemenda

Reykjavíkurborg telur kostnaðinn vegna framhaldsskólanema saman fyrir aldursbilið 16 – 20 ára með eftirgreindum hætti:

2012	2013	Breyting milli ára
66.193.488	117.656.154	78%

Sjö þjónustusvæði telja fram kostnað við börn í framhaldsskóla 16 og 17 ára árið 2012 en þjónustusvæðin eru átta talsins árið 2013 með eftirtalinn kostnað:

2012	2013	Breyting milli ára
17.507.932	26.348.579	50%

Sex þjónustusvæði telja fram kostnað við framhaldsskólanema 18 ára og eldri og annan hliðstæðan kostnað árið 2012. Átta þjónustusvæði telja fram slíkan kostnað og annan hliðstæðan árið 2013 með eftirfarandi hætti:

2012	2013	Breyting milli ára
32.808.896	30.466.665	-7%

Hvar fellur kostnaðurinn til?

Í umræðu um málaflokkinn á umliðnum misserum hefur verið haft á orði að kostnaður vegna lengdrar viðveru og hliðstæðrar þjónustu við skólanema falli í raun til bæði innan málaflokks fatlaðs fólks og innan skólamála á vegum sveitarfélaganna.

Af þeirri ástæðu var bætt við spurningu í könnuninni sem laut að því hver hefði verið heildarkostnaður þjónustusvæða vegna lengdrar viðveru og hliðstæðrar dagþjónustu við fatlaða nemendur árið 2012 (sp. 17). Var heildarkostnaður skilgreindur þannig að um væri að ræða þann kostnað sem fellur til vegna tiltekins þjónustupáttar óháð því hvernig hann er færður. Til skýringar þá er bókfærður kostnaður skilgreindur sem kostnaður bókfærður á liðina 02-50 – 02-59. Heildarkostnaður tilgreinir það sem bókfært er á 02-50 – 02-59 að viðbættum þeim kostnaði sem bókfærður er á aðra liði en sem er sannanlega vegna þeirra

þjónustupátta sem verið er að spyrja um. Markmiðið er þannig að draga fram þann kostnað sem annars myndi hafa tilhneigingu til þess að dyljast í bókhaldinu.

Spurningin gerði því ráð fyrir að forsvarsmenn þjónustusvæða öfluðu gagna um kostnað vegna lengdrar viðveru sem kynni að vera færður sem kostnaður við skólamál í starfsemi sveitarfélaga.

Svör bárust ekki frá öllum þeim þjónustusvæðum sem annars töldu fram bókfærðan kostnað á liði 02-50 til 02-59, en af því sem fram kom má ráða að í flestum tilvikum sé enginn eða óverulegur kostnaður vegna þessara þjónustupátta við fötluð börn og ungmenni færður sem skólakostnaður. Nokkur munur kom hins fram í Reykjavíkurborg þar sem heildarkostnaðurinn var 11 m.kr. hærri fyrir grunnskólastigið. Borgin taldi einnig fram tæplega 35 m.kr. hærri kostnað fyrir framhaldsskólastigið þannig að þriðja hver króna sem borgin ver til þjónustunnar kemur annars staðar frá en úr málaflokki fatlaðs fólks. Eitt annað þjónustusvæði segir 50% kostnaðar á grunnskóla koma fram annars staðar en í málaflokki fatlaðs fólks og í einu tilviki er heildarkostnaðurinn sagður vera 16,5 m.kr. vegna lengdrar viðveru og frístundar á meðan kostnaður bókfærður á lið 02-50 til 02-59 væri rúmlega 3,5 m.kr.

Þessi svör endurspeglar væntanlega fyrst og fremst að bókhald sveitarfélaganna er mismunandi þegar kemur að ólögbundnum þjónustupáttum af þessu tagi. Áriðandi er að tekin verði afstaða til þess við endurskoðun löggjafar að lengd viðvera á grunnskólastigi og hliðstæð þjónusta á öðrum skólastigum verði skilgreind sem félagsþjónusta og þannig stuðlað að betra samræmi og jafnræði í aðgengi að þjónustunni.

Samandregnar kostnaðartölur

Í heild telja þjónustusvæðin fram kostnað vegna lengdrar viðveru og dagþjónustu á grunn- og framhaldsskólastigi sem nemur tæplega 500 m.kr. Er sláandi hve þungt þessir þættir vega í ljósi þess að um ólögbundna þjónustu er að ræða en jafnframt er athyglisvert að sveitarfélögin telja fram að bókfærður kostnaður vegna þjónustunnar hafi hækkað um 135 m.kr. á milli árána 2012 og 2013 eða um 37%. Bendir það til þess að mjög sé þrýst á sveitarfélögin að gera betur í þessum þjónustupáttum.

3.4.2 Frístundatilboð

Í spurningakönnunni voru spurningar um frístundatilboð heimfærð undir ólögbundna þjónustu enda þótt sumardvalir séu nefndar í 23. gr. laga nr. 59/1992, þar sem segir:

Stuðla skal að því að fötluð börn eigi kost á sumardvöl þegar þörf er á. Sumardvöl er ætlað að gefa fötluðum einstaklingum kost á að skipta um umhverfi og dveljast utan heimilis síns sér til ánægju og tilbreytingar.

Tvær spurningar vörðuðu frístundatilboð til barna og ungmenna í skólafríum og á sumrin. Vísað var til liðar H.4 í framkvæmdaáætluninni, sem hljóðar upp á að „fötluð börn og ungmenni á grunn- og framhaldsskólaaldri eigi kost á frístundatilboðum að skóladegi loknum, í skólafríum og á sumrin í samræmi við óskir og getu. Slík frístundatilboð verði samþætt almennum frístundatilboðum fyrir börn og ungmenni á sama aldri. Lögð verði áhersla á mikilvægi sumardvalar við hæfi fyrir þennan hóp.“

		Hlutfall	Fjöldi þjsv.
Já, á öllu svæðinu		66.7%	10
Já, á hluta af svæðinu		20.0%	3
Nei		13.3%	2

Mynd 16. Hafa áætlanir verið gerðar á þjónustusvæðinu um frístundatilboð í skólafríum og á sumrin? Sp. 24

Einnig var spurt:

		Hlutfall	Fjöldi þjsv.
Já, á öllu svæðinu		46.7%	7
Já, á hluta af svæðinu		6.7%	1
Nei		46.7%	7

Mynd 17. Eru í gildi samningar milli þjónustusvæðis og félagasamtaka um frístundatilboð (t.d. Styrktarfélag lamaðra og fatlaðra)? Sp. 25

Í sp. 40 var spurt hvort þjónustusvæðið hefði haft milligöngu um að útvega sumardvalartilboð fyrir fullorðna þjónustunotendur.

Öll fimmtán þjónustusvæðin svöruðu spurningunni og þannig:

		Hlutfall	Fjöldi þjsv.
Já, fyrir allt svæðið		46.7%	7
Já, fyrir hluta svæðisins		13.3%	2
Nei		40.0%	6

Mynd 18. Hefur þjónustusvæðið haft milligöngu um að útvega sumardvalartilboð fyrir fullorðna þjónustunotendur? Sp. 40

Þau þjónustusvæði sem svöruðu játandi voru einnig spurð að því hvernig staðið væri að eftirfylgni / eftirliti og kom þá fram:

Forstöðumenn í búsetu og ráðgjafar hafa verið í sambandi við aðila sem auglýsa tilboð auk þess að leyfi og viðhorf viðkomandi sveitarfélags/félagsþjónustu til starfseminnar.

Óformlegt eftirlit fyrst og fremst af hálfu forstöðufólks á heimilum fatlaðs fólks.

Heimsóknir ...

Notast var við aðila sem hafa reynslu af slíkri starfsemi.

Samskipti í gegnum síma og tölvupósta og einnig hefur Ísafjarðarbær veitt einstaklingum á sínu svæði styrk til dvalar í Reykjadal.

Leitað til sv.fél. á viðkomandi svæði um upplýsingar/starfsleyfi.

Leitað eftir meðmælum og staðfestingu á gæðum frá félagsþjónust[u] á viðkomandi stað, auk samskipta meðan á dvöl stóð.

... þjónustuaðili þarf að hafa tilskilin rekstrarleyfi.

3.4.3 Einstaklingsáætlanir í leik- og grunnskólum

Í þingsályktun um framkvæmdaáætlun í málefnum fatlaðs fólks til ársins 2014¹¹, er í lið G.1 mælt fyrir um gerð einstaklingsáætlana sem þjóni því markmiði að auka samstarf félagsþjónustu og skólakerfis við að samþætta þjónustu og nám fatlaðra nemenda og tryggja að samþættingin fylgi nemendum allan námsferilinn. Um framkvæmdina segir að áætlun „verði unnin tímanlega í samstarfi við þann skóla, hvort sem það er leikskóli, grunnskóli, framhaldsskóli eða háskóli, sem nemandi hefur áhuga á að sækja þannig að skólinn sé

¹¹ <http://www.althingi.is/alttext/140/s/1496.html>.

tilbúinn þegar nemandinn hefur nám. Á það meðal annars við um öflun hjálparkæja, sértæk úrræði í námi við upphaf náms og námsefni og persónulega aðstoð á skólatíma.“

Gert er ráð fyrir að sveitarfélögin hefji gerð einstaklingsáætlana fyrir þau börn sem byrja í leikskólum árið 2012 og vinni á sama tíma áætlanir fyrir þá nemendur sem nú þegar eru í námi. Lokið verði við að gera áætlanir fyrir alla nemendur í árslok 2013.

Enda þótt það komi ekki fram í þingsályktuninni er með „einstaklingsáætlun“ einkum verið að vísa til 10. og 17. gr. reglugerðar nr. 585/2010, um nemendur með sérþarfir í grunnskóla.¹² Einstaklingsnámskrá er af öðrum toga sbr. 11. gr. reglugerðarinnar.

Ljóst er skv. þessu að gerð einstaklingsáætlana getur haft verulega þýðingu þegar kemur að greiningu og úrræðum fyrir fötluð börn og ungmenni í skóla. Meðal annars hvert fjármunir eru sóttir til þess að greiða fyrir hjálparkæki (t.d. tölvur) og til þess að standa undir persónulegri aðstoð á skólatíma.

Þjónustusvæði Mosfellsbæjar

Innan grunnskóla á svæðinu eru gerðar einstaklingsáætlanir og er byggt á mikilli samþættingu á milli skólaþjónustu og félagsþjónustu.

Árið 2013 kom til starfa hjá þjónustusvæðinu ráðgjafarþroskabjálfi sem vinnur að verk-efnum með skólunum.

Þörfin fyrir þennan starfskraft hafði komið skýrt fram í samstarfi fræðslusviðs og fjöl-skyldusviðs bæjarfélagsins.

Á þjónustusvæðinu er þrjár grunnskólar þar af einn sem er samrekinn leik- og grunnskóli.

Framhaldsskóli er einnig starfræktur á svæðinu en hefur ekki sérdeild.

Fjöldi sveitarfélaga: 2

Íbúar des. 2012 - % landsmanna	9.183 2,9%		Hlutföll 2012	
	des. 2011	des. 2012	af íbúum svæðis	af notendum á landsvísu
Notendur alls	111	115	1,3%	2,7%
- þar af 0 – 17	28	31	1,2%	2,0%
- þar af 18 – 66	77	78	1,3%	3,3%
- þar af 67+	6	6	0,9%	2,6%

Samkvæmt gagnasöfnum Hagstofu Íslands frá sveitarfélögum árin 2012 og 2013

Reiknuð útgjaldþörf skv. reglugerðum Jöfnunarsjóðs	Breyting milli ára	Af heild (landið)
- árið 2012	704,5 m.kr.	5,8%
- árið 2013	757,1 m.kr.	7,5%
- árið 2014	783,3 m.kr.	3,5%

Tölur skv. gögnum Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga, með fyrirvörum sbr. inngangskaffa

Með þetta í huga var ákveðið að spyrja forsvarsmenn þjónustusvæða út í gerð einstaklingsáætlana. Í fyrsta lagi var spurt (sp. 21): „Hversu margar einstaklingsáætlanir höfðu verið gerðar í leik- og grunnskólum á þjónustusvæðinu við lok skólaársins 2012 –

¹² <http://www.reglugerd.is/interpro/dkm/WebGuard.nsf/key2/585-2010>.

2013?“

Af þjónustusvæðunum 15 svöruðu 11 með fjöldatölum og má af þeim ráða að einstaklingsáætlanir hafi á umræddu tímamarki verið til staðar fyrir rétt rúmlega 1.000 börn í leik- og grunnskólum á þessum svæðum. Má af því ráða að nokkuð vel gangi að innleiða þetta form, að teknu tilliti til þess að börn sem fá þjónustu (þar með talið 16 – 17 ára einstaklingar) eru að líkindum nálægt 1.500 talsins.¹³

Í öðru lagi var spurt hvernig kostnaður af gerð og framkvæmd slíkra einstaklingsáætlana væri bókfærður á þjónustusvæðinu. Svör voru á þennan veg:

		Hlutfall	Fjöldi þjv.
Færður sem kostnaður skóla		26.7%	4
Færður sem kostnaður félagsþjónustu		20.0%	3
Kostnaði skipt		40.0%	6
Ekki reynt á slík tilvik		13.3%	2

Mynd 18. Hvernig er kostnaður af gerð og framkvæmd einstaklingsáætlana (fundir með foreldrum, ferðaþjónusta, stuðningur, ráðgjöf o.fl.) bókfærður á þjónustusvæðinu? Sp. 22

Í þriðja lagi var spurt hver væri áætlaður heildarkostnaður félagsþjónustu af slíkum einstaklingsáætlunum á árinu 2013 (sp. 23). Var þá vísað til kostnaðar af fundum ráðgjafa félagsþjónustu með foreldrum, akstursþjónustu, stuðnings, hjálpartækjakaupa o.fl.

Fá þjónustusvæði treystu sér til þess að greina þennan kostnað enda kemur fram að á tíu þjónustusvæðum sé hann færður sem kostnaður skóla eða að kostnaði sé skipt milli félagsþjónustu og skóla. Fjögur þjónustusvæði telja fram greinanlegan kostnað og er hann rúmlega 20 m.kr. á árinu 2013.

Athyglisvert er að sjá svar Reykjavíkurborgar við spurningunni þar sem segir:

Fyrir liggur áætlaður kostnaður fyrir áætlanagerð fyrir 454 börn sem talin er vera í kringum 46.496.066 kr. með aðkomu sérfræðinga og teymisvinnu. [...] Áætlaður kostnaður af gerð einstaklingsáætlana er ekki skráður sérstaklega heldur inni í öðrum rekstrarkostnaði. Gera þarf

¹³ Skv. tölulegum upplýsingum vegna ársins 2011 voru fötluð börn (þ.e. einstaklingar á aldrinum 0 – 17 ára) í þjónustu hjá sveitarfélögunum 1.461 talsins (desember 2011), sjá nánar töflu 1 í skýrslu: http://www.velferdarraduneyti.is/media/Rit_2013/Thjonusta_sveitarfelaga_vid_fatlad_folk_Tolfraedi_2013.pdf.

ráð fyrir viðbótarkostnaði við kostnað sveitarfélagsins um sérfræðingsaðstoð vegna ákvæða reglugerðar 1054/2010 þar sem gerð einstaklingsáætlana er mun umfangsmeiri en alm. félagsleg ráðgjöf er. Tekið er fram að áætlaður kostnaður tekur mið af þjónustupörfum fatlaðs fólks þ.e.a.s. aukin vinna fer í gerð einstaklingsáætlana fyrir einstakling með miklar og sértækar þjónustubarfir.

Önnur þjónustusvæði svöruðu spurningunni þannig:

Ekki er samstarf í dag við leik- og grunnskóla um gerð einstaklingsáætlana.

Enginn þar sem að þetta er hluti af starfi ráðgjafa.

Kostnaðurinn fellur á skóla og svo sérfræðipjónustu við leik- og grunnskóla. Aðkomu félagsþjónustu er erfitt að reikna þar sem störf þeirra eru meira samráð og ráðgjöf.

Heildarkostnaður liggur ekki fyrir [...]. Kostnaður vegna einstakra þjónustuáætlana er frá nokkuð hundruð þúsund upp í milljónir. Kostnaður félagsþjónustu er vegna liðveislu (áætlað 6 milljónir), ferðapjónustu (um 6 milljónir), ráðgjöf starfsmanna, vinna við áætlanir og eftirfylgd sem er um 10 milljónir. Þarna er eingöngu átt við félagsþjónustuna.

Einstaklingsáætlanir eru unnar í leik og grunnskólum eftir þörfum [en] erfitt er að meta hve mikið af tíma starfsmanna fer í þessa vinnu. Einstaklingsáætlanir eru unnar fyrir þá sem fá þjónustu á heimili sínu hvort sem er á "sambýli" eða í frekari liðveislu. Þ.e. áætlun yfir þá þjónustu sem viðkomandi fær og þarf á að halda. Ómögulegt er að kostnaðarmeta tíma og vinnu starfsmann við þessi verkefni. Kostnaður við aðra ýmsa "stóra" einstaklingssamninga er 47.692.371 og þá á eftir að bæta við samningum vegna ferðapjónustu.

Ekki verið reiknað út. Skipulag misjafnt eftir félagsþjónustusvæðum.

Er hluti af starfi ráðgjafa og forstöðumanna að koma að gerð einstaklingsáætlana og ekki kostnaðarfært sérstaklega.

3.5 Húsnæðisúrræði

3.5.1 Markmið og skilgreiningar

Markmiðið með spurningum um húsnæðisúrræði var einkum að leiða í ljós hvort það fjármagn sem fluttist yfir til sveitarfélaganna við yfirfærsluna dugir til þess að standa undir þeirri uppbyggingu sem stjórnvaldsaðgerðir kalla á og er þá einkum litið til reglugerðar nr.

1054/2010, um þjónustu við fatlað fólk á heimili sínu, nýrrar byggingarreglugerðar og framkvæmdaáætlunar í málefnum fatlaðs fólks til 2014 skv. Þingsályktun þar að lútandi.

Upplýsingaöflun skv. þessum kafla könnunarinnar (þ.e. nr. 44 – 59) byggðust á því að greina á milli þjónustu og húsnæðis. Allar spurningarnar snúa að íbúðarhúsnæði, þ.e. tilteknu rými sem viðkomandi sveitarfélag / þjónustusvæði ber ábyrgð á að útvega notanda á grundvelli reglugerðar nr. 1054/2010. Í engu tilviki er spurt um kostnað eða fyrirkomulag þjónustu sem veitt er innan veggja heimilisins.

Í reglugerðinni er húsnæði flokkað í tvennt, annars vegar eru almenn húsnæðisúrræði, sem í mörgum tilvikum eru félagslegt leiguhúsnæði sveitarfélags, hins vegar sértæk húsnæðisúrræði, þ.e. íbúðarhúsnæði sem gert hefur verið aðgengilegt fyrir tiltekna notkun eða skilgreint sérstaklega fyrir tiltekinn hóp fatlaðs fólks.

Að meginstefnu til er sú þjónusta sem sveitarfélög veita í málaflokki fatlaðs fólks gjaldfrí fyrir notanda. Hins vegar gilda ákveðnar reglur um kostnaðarskiptingu milli notanda og sveitarfélags þegar kemur að húsnæði. Er viðmiðið það að notandi leigi það einkarými sem sveitarfélag / þjónustusvæði ber ábyrgð á að útvega honum. Jafnframt er gert ráð fyrir að notandi greiði hlutdeild í sameiginlegu rými í hlutfalli við fjölda íbúa.

Aukarými vegna fötlunar, svo sem starfsmannaaðstaða, og önnur aukin þörf á rými vegna sérstaks húsnæðisúrræðis, greiðist af sveitarfélagi / þjónustusvæði sem ber ábyrgð á að útvega húsnæði, eftir atvikum samkvæmt sérstökum samningi við eiganda íbúðar sé hann annar en sveitarfélagið.

3.5.2 Áætlanir um uppbyggingu nýrra húsnæðisúrræða

Í spurningu nr. 50 voru stjórnendur þjónustusvæða beðnir um að svara því ef áætlanagerð um uppbyggingu nýrra húsnæðisúrræða væri komin það langt að afstaða hefði verið tekin til þess að nýta ólíkar leiðir. Viðbrögð bárust frá öllum þjónustusvæðum nema einu.

Spurningunni var ætlað að draga áætlanir um stofnframkvæmdir eins og þeim var lýst í skilgreiningakafla könnunarinnar, þ.e. nýbyggingar, kaup á húsnæði og verulegar endurbætur á eldra húsnæði. Hins vegar teldist hefðbundið viðhald og minniháttar aðlögun að breyttri notkun ekki til slíkra stofnframkvæmda.

Hefur afstaða verið tekin til þess hvort húsnæði verði keypt?

Aðspurð um þessa leið svara einungis tvö þjónustusvæði þeirri spurningu afdráttarlaust játandi. Áætlanagerðin er annars staðar ekki komin svo langt, en kaup á húsnæði eru í athugun á nokkrum stöðum. Á einu svæði er bent á að uppbyggingin muni að líkindum verða á forræði starfandi sjálfseignarstofnunar.

Þjónustusvæði Eyjafjarðar

Á Akureyri er hafin bygging á sex sérhæfðum íbúðum fyrir ungt fatlað fólk. Áætlað er að þær verði tilbúnar í lok árs 2014, kostnaðaráætlun er 220 m.kr.. Á næstu sex árum er metin þörf á 12 sérhæfðum íbúðum til viðbótar til að mæta þörf mikið fatlaðs fólks fyrir húsnæði, kostnaðaráætlun 380 m.kr. Samtals er því áætlaður stofnkostnaður vegna 18 nýrra sérhæfðra íbúða 2014 – 2020, upp á 600 m.kr.

Unnin hefur verið kostnaðaráætlun vegna þriggja herbergjasambýla (eitt lagt niður, öðru breytt í stúdíóíbúðir og það þriðja stækkað og breytt í íbúðir fyrir sex). Niðurstaða: 265 m.kr.

Á þessu ári verður tekin í notkun endurbætt húsnæði fyrir skammtíma- og skólavistun, stofnkostnaður þar er 210 m.kr.

Á árunum 2013 – 2023 hefur verið metin þörf fyrir kaup á einni til tveimur almennum félagslegum íbúðum til að mæta þörf fatlaðs fólks með litlar þjónustuparfir fyrir húsnæði. Samtals 15 íbúðir á 270 m.kr.

Heildarfjárfesting með félagslega húsnæðinu er því 1.075 m.kr. + 270 m.kr. = 1.345 m.kr.

Hefur afstaða verið tekin til þess hvort húsnæði verði byggt?

Áætlanagerðin virðist komin eitthvað lengra hvað þessa leið varðar, því af hálfu sex þjónustusvæða kemur fram að unnið sé að málinu m.a.:

Stefnt er að byggingu 5 íbúða einingar, íbúðakjarna.

Í byggingu eru sex íbúðir í kjarna og fjórar í undirbúningi.

Byggðar verða 6 íbúðir af sérhönnuðu húsnæði 2014

Tvö þjónustusvæði segja mál í athugun en önnur svara spurningunni neitandi.

Fjöldi sveitarfélaga: 5

Íbúar des. 2012 - % landsmanna	20.318		Hlutföll 2012	
	des. 2011	des. 2012	af íbúum svæðis	af notendum á landsvísu
Notendur alls	369	448	2,2%	10,7%
- þar af 0 – 17	134	130	2,4%	8,2%
- þar af 18 – 66	226	305	2,4%	12,8%
- þar af 67+	9	13	0,6%	5,6%

Samkvæmt gagnasöfnum Hagstofu Íslands frá sveitarfélögum árin 2012 og 2013

Reiknuð útgjaldþörf skv. reglugerðum Jöfnunarsjóðs	Breyting milli ára	Af heild (landið)
- árið 2012	1.209,8 m.kr.	10,0%
- árið 2013	1.251,4 m.kr.	3,4%
- árið 2014	1.276,0 m.kr.	1,9%

Tölur skv. gögnum Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga, með fyrirvörum sbr. inngangskafila

Hefur afstaða verið tekin til þess hvort endurbætur verði gerðar á eldra húsnæði?S

Svör þjónustusvæða hvað þetta varðar voru ekki jafnskýr og æskilegt hefði verið og skrifast það sennilega á óvissu um það hvort breytingar á sambýli, uppsetning lyftu o.fl. væri liður þeirri áætlanagerð sem spurt var um, þ.e. um stofnframkvæmdir.

Ljóst virðist hins vegar af svörum að nokkuð víða er hugað að verulegum endurbótum á húsnæði og að sú leið sé valkostur við það að kaupa eða byggja ný húsnæðisúrræði:

Húsnæði í eigu bæjarins breytt í sjö íbúðir.

Búið að gera áætlun er varðar 2 herb. samb., þar sem búa 11 [manns].

Nýverið sett lyfta í fjölbyli sem fjórir einstaklingar með fötlun búa og eru með sólarhringsþjónustu.

Nei en þarf að skoða, gerðar hafa verið endurbætur eftir þörfum en ekki svo stórtækar eins og þyrfti að gera.

Hefur afstaða verið tekin til þess að samið verði við húsnæðisfélag um rekstur húsnæðisúrræðis?

Í svörum þjónustusvæða um þetta efni kom fram hjá fjórum þjónustusvæðum að hugað væri að þessari leið, þar á meðal í Hafnarfirði:

Þjónustusvæði Hafnarfjarðar

Hafnarfjarðarbær og Ás styrktarfélag hafa gert samkomulag um að styrktarfélagið byggi húsnæðisúrræði og sjái um þjónustuna.

Stefnt er á að byggja þrjá þjónustuíbúðakjarna á næstu árum. Í hverjum kjarna verða íbúðir fyrir 5-6 íbúa sem þurfa þjónustu allan sólarhringinn. Bygging fyrsta kjarnans er hafin og þjónustusamningur á milli aðila í vinnslu.

Ferlið hófst vorið 2012 með því að leitað var til aðila sem höfðu reynslu af uppbyggingu sértæks húsnæðis fyrir fatlað fólk. Leitað var til ÖBÍ, Þroskahjálpar og Áss Styrktarfélags.

Eftir viðræður við forsvarsmenn Áss var ákveðið að ganga til samninga bæði um uppbyggingu húsnæðis og rekstur þjónustu en Ás hefur bæði reynslu af byggingu sértæks húsnæðis og þjónustu í samræmi við lög og reglugerðir.

Fjöldi sveitarfélaga: 1

Íbúar des. 2012 - % landsmanna	26.808		Hlutföll 2012	
	des. 2011	des. 2012	af íbúum svæðis	af notendum á landsvísu
Notendur alls	459	380	1,4%	9,1%
- þar af 0 – 17	168	180	2,5%	11,3%
- þar af 18 – 66	280	200	1,2%	8,4%
- þar af 67+	11	0	0,0%	0,0%

Samkvæmt gagnasöfnum Hagstofu Íslands frá sveitarfélögum árin 2012 og 2013

Reiknuð útgjaldapörf

skv. reglugerðum Jöfnunarsjóðs	Breyting milli ára	Af heild (landið)
- árið 2012	947,1 m.kr.	7,9%
- árið 2013	1.016,8 m.kr.	7,4%
- árið 2014	1.068,2 m.kr.	5,1%

Tölur skv. gögnum Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga, með fyrirvörum sbr. inngangskafila

Já vegna nýrra úrræða.

10 einstaklingar hafa flutt/munu flytja í almennt leiguhúsnæði.

Húsbyggingarsjóður Proskahjálpar byggir á Ísafirði 5-6 sérhæfðar íbúðir.

Önnur svæði en þessi fjögur virðast ekki hafa tekið afstöðu til málsins eða eru með framtíðaráform í skoðun.

3.5.3 Úrelding eldri húsnæðisúrræða

Spurningin um uppbyggingu snýr ekki hvað síst að úreldingu eldri húsnæðisúrræða, sem teljast óhentug eða ófullnægjandi til afnota fyrir íbúa. Fyrir liggur að hér er einkum vísað til svokallaðra herbergjasambýla en í lið C.8 í framkvæmdaáætluninni til 2014 (húsnæðisgerð) segir að öll heimilisumgjörð fatlaðs fólks eigi að fullnægja almennum viðmiðum um heimili fólks samkvæmt reglugerð nr. 1054/2010, um þjónustu við fólk á heimili sínu. Varðandi framkvæmdina er mælt fyrir um að gerð verði áætlun á hverju þjónustusvæði þar sem tekið sé mið af gildandi reglugerð og þau húsnæðisúrræði lögð niður í áföngum sem ekki uppfylla framangreind skilyrði, svo sem herbergjasambýli.

Jafnframt felur liður C.7 í sér að fatlað fólk eigi val um búsetu og þannig að fjölbreyttir húsnæðiskostir verði í boði.

Í könnuninni var vikið að þessu í spurningu 45 sem hljóðaði svo: „Hefur herbergjasambýlum verið lokað eftir yfirfærslu og notendum boðin búseta annars staðar?“

Öll þjónustusvæðin utan eitt svöruðu spurningunni og reyndust þau vera fimm sem lokað höfðu herbergjasambýlum frá 1. janúar 2011 að telja. Herbergjasambýli er ekki að finna á tveimur öðrum þjónustusvæðum og má af því leiða að átta þjónustusvæði hafi ekki náð því að stíga umtalsverð skref í átt til úreldingar á herbergjasambýlum. Hlýtur það að teljast umhugsunarefni varðandi þau markmið sem sett eru í framkvæmdaáætlun, og einnig í ljósi þess að nokkuð stór meirihluti þjónustusvæða hefur heldur ekki gert áætlanir um uppbyggingu nýrra húsnæðisúrræða (sbr. svör við spurningu 50). Virðist því mega draga þá ályktun af svörunum að á mörgum þjónustusvæðum ríki ákveðin pattstaða, þar sem hvorki er verið að vinna áætlanir til framtíðar né bregðast við ófullnægjandi aðstæðum notenda.

Staðan að þessu leyti kemur að einhverju leyti betur í ljós ef svör við öðrum spurningum um herbergjasambýli eru skoðuð. Þannig segja þau fimm svæði sem lokað hafa sambýlum frá yfirfærslu að 45 einstaklingum hafi verið boðin búseta annars staðar, þar á meðal í sérhönnuðum íbúðakjörnum (sp. 45).

Strax á fyrstu mánuðum 2011 lagði bærinn niður eitt herbergjasambýli við Borgarholtsbraut þar sem bjuggu fimm einstaklingar. Sveitarfélagið breytti eldra húsnæði í sérhannaðan íbúðakjarna við Skjólbraut 1a þangað sem íbúar sambýlisins fluttu um mitt ár 2011.

Samkvæmt tölum Hagstofunnar voru 314 notendur í herbergjasambýlum (þ.e. sambýli með sérherbergi) í desember 2011. Talan er án vafa nokkru hærri þar sem tegund húsnæðis er óþekkt/ekki skráð hjá 14% hópsins, eða 377 af alls 2.674 fullorðnum þjónustunotendum (þ.e. eldri en 18 ára).¹⁴

Þjónustusvæði Kópavogs

Kópavogsbær vinnur nú að tíu ára áætlun um uppbyggingu búsetuúrræða fyrir fatlaða Kópavogsbúa. Í því felst að stofnað verði til sex íbúða á ári, næstu tíu árin, þ.e. íbúðir með stoðþjónustu og sólarhringsþjónustu.

Á næstu 12 mánuðum er gert ráð fyrir að flutt verði í 10 íbúðir, sex íbúðir í íbúðaheimili og fjórar íbúðir í nálægð við þjónustukjarna. Þessu til viðbótar hefur eitt íbúðasambýli verið opnað með fjórum íbúðum.

Við yfirtöku voru þrjú herbergjaheimili í bænum, alls fimmtán herbergi, en eitt þeirra hefur verið selt og íbúðaheimili byggt. Eftir standa tvö herbergjaheimili, alls tíu herbergi. Ekki er gert ráð fyrir að leggja þessi herbergjaheimili niður að svo stöddu, en fjölgun úrræða látin ganga fyrir næstu árin. Bærinn leggur einnig áherslu á að sameina tvær hæfingarstöðvar í björtu og stóru húsnæði þar sem auka má bæði einstaklingsþjónustu og fjölbreytni í viðnuaðstæðum.

Fjöldi sveitarfélaga: 1

Íbúar des. 2012 - % landsmanna	31.726 9,9%		Hlutföll 2012	
	des. 2011	des. 2012	af íbúum svæðis	af notendum á landsvísu
Notendur alls	214	235	0,7%	5,6%
- þar af 0 – 17	72	91	1,1%	5,7%
- þar af 18 – 66	131	134	0,7%	5,6%
- þar af 67+	11	10	0,3%	4,3%

Samkvæmt gagnasöfnum Hagstofu Íslands frá sveitarfélögum árin 2012 og 2013

Reiknuð útgjaldþörf skv. reglugerðum Jöfnunarsjóðs	Breyting milli ára	Af heild (landið)
- árið 2012	698,2 m.kr.	5,8%
- árið 2013	761,1 m.kr.	9,0%
- árið 2014	813,2 m.kr.	6,8%

Tölur skv. gögnum Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga, með fyrirvörum sbr. inngangskaffa

Skortur á áreiðanlegum upplýsingum um tegund búsetu gera að verkum að erfitt er að draga ályktanir um það hversu mikils átaks er þörf til þess að úrelða herbergjasambýli. Jafnvel þótt

¹⁴ Hjá næst stærsta þjónustusvæðinu var húsnæðisstaða ekki skráð í tilviki tæplega 73% fullorðinna þjónustunotenda sem hagstofan aflaði gagna um.

reiknað sé með að íbúar á herbergjasambýlum hafi ekki verið fleiri en 320 talsins við yfirfærsluna, gefur sú staðreynd að 45 einstaklingar hafi fengið boð um aðra búsetu á þeim þremur árum sem síðan eru liðin, ótvírætt til kynna að með óbreyttum hraða kunni það að taka einhverja áratugi að ljúka verkinu.

Í spurningakönnun sambandsins voru þjónustusvæðin einnig spurð hver væri brúttóstærð (í m²) þeirra herbergja sem væru við lýði í starfræktum herbergjasambýlum í september 2013.

Öll fimmtán þjónustusvæðin létu uppi svar við þessari spurningu en með nokkuð mismunandi hætti þannig að ekki er hægt að reikna út úr þeim hver staðan er á landsvísu um stærðir og fjölda herbergja. Þau þrjú svæði sem svöruðu með stærðum og fjölda voru með 55 herbergi, samtals 1.039 m², og því að meðaltali 18,9 m² að stærð. Minnsta herbergið af þessum 55 var 10,7 m² og það stærsta 42,1 m². Eitt þjónustusvæði gaf upp að herbergi væru á bilinu 8,5 – 21,5 m² á meðan annað sagði herbergin fjögur á bilinu frá 10 – 15 m². Meðalstærð herbergja var á einu svæði, þar sem starfandi eru fjögur herbergjasambýli, sögð vera 12 m².

Að því marki sem hægt er að draga ályktanir af þessum tiltölulega ósamstæðu upplýsingum, má ætla að meðalstærð herbergja á þeim herbergjasambýlum sem starfrækt eru, séu á bilinu 15 – 19 m². Þá verður að telja sennilegt (út frá upplýsingum hagstofunnar m.v. lok árs 2011 og svörum sem þó koma fram í könnuninni) að á bilinu 250 – 300 notendur búi í þessum húsnæðisúrræðum.

Spurningar um mögulegan kostnað við úreldingu

Nokkrum spurningum í könnuninni var ætlað að draga fram hver kostnaður gæti verið því samfara að úrelða herbergjasambýli og önnur ófullnægjandi húsnæðisúrræði í mála-flokknum. Var þar litið til þess (sp. 57) hvaða kröfur eru gerðar til nýrra húsnæðisúrræða, annars vegar í reglugerð nr. 1054/2010, um þjónustu við fatlað fólk á heimili sínu (þar á meðal um stærð einkarýmis skv. 15. gr.) og hins vegar í byggingarreglugerð nr. 112/2011, m.s.b. hvað varðar lágmarkskröfur til stærða, aðgengis og öryggis (þar á meðal um algilda hönnun).

Þá var einnig spurt hvort áfram muni fyrirsjáanlega verða þörf fyrir eldra húsnæðið undir þjónustu í málaflokknum eða skyldri þjónustu (sp. 58) og ef ekki sé þörf fyrir húsnæðið, hvað

megi þá ætla að sala á eldra húsnæði skili upp í kostnað við kaup eða byggingu á öðru húsnæði (sp. 59). Forsenda þessara spurninga var að um frummat á kostnaði væri að ræða, þ.e. áætlanir með öllum fyrirvörum (sp. 44 og 56).

Svör við þessum spurningum reyndust hins vegar ekki marktæk og verða því engar ályktanir dregnar af þeim um mögulegan kostnað þjónustusvæðanna af því að skipta út gömlum, úreltum húsnæðisúrræðum fyrir ný sem fullnægja kröfum skv. ofangreindum stjórnvaldsfyrirmælum.

Á hinn bóginn má velta vöngum yfir ástæðum þess að þjónustusvæðum veitist svo erfitt að gera slíkar áætlanir.

3.5.4 Biðlistar

Meðal þeirra þátta sem sérstaklega var hugað að í aðdraganda yfirfærslunnar, var staða biðlista eftir búsetuþjónustu. Meðal annars er fjallað um þetta atriði í fylgiskjali með heildarsamkomulaginu frá því í nóvember 2010 (kostnaðarmat), þar sem fram kom að biðlistar gætu verið með ýmsum hætti:

1. Áætlanir um fjölda og fjölgun þjónustuþega. Í slíkum áætlunum kemur t.d. fram að tiltekin fjöldi einstaklinga muni þurfa á þjónustu að halda á næstu árum.
2. Opinn biðlisti tekur til allra sem hafa sótt um þjónustu hvort sem þeir þurfa á þjónustu að halda strax eða ekki og hvort sem þeir njóta annarrar þjónustu eða ekki.
3. Metinn biðlisti tekur til þeirra sem metnir hafa verið í þörf fyrir þjónustu og óska eftir henni innan eins árs, að frádregnum þeim þjónustuúrræðum sem losna vegna tilfærslu frá einu úrræði yfir í annað (nettó biðlisti).
4. Bráðabiðlisti sem telur einungis þá sem metnir hafa verið í þörf fyrir þjónustu, njóta ófullnægjandi þjónustu og hafa beðið lengur eftir þjónustu en ásættanlegt getur talist. Slíkur biðlisti verður að byggja á viðmiðum um ásættanlegan eða hámarks biðtíma hjá svæðisskrifstofum.

Ákveðið var að upplýsingaöflun vegna yfirfærslunnar miðaðist við nettó biðlista (þ.e. 3. lið). Í þessu fólst að biðlistinn tæki til allra þeirra sem uppfylltu öll neðangreind skilyrði:

- a) hafa verið metnir í þörf fyrir þjónustu,
- b) hafa sent inn formlega umsókn um búsetuþjónustu eða frekari liðveislu og

- c) njóta óverulegrar þjónustu (heimþjónusta og frekari liðveisla samtals minni en 10 tímar á viku).

Jafnframt var tekið fram að ekki skyldi telja með á biðlista þá einstaklinga sem:

- A. Ekki hafa náð 18 ára aldri.
- B. Ekki hafa þörf fyrir eða óska ekki eftir þjónustu innan eins árs.
- C. Óska eftir tilfærslu frá einu þjónustusvæði yfir á annað.
- D. Óska eftir tilfærslu úr einu þjónustuúrræði yfir í annað.

Tekið skal fram að þeirri spurningakönnun sem sambandið tók að sér að framkvæma og gerð er grein fyrir í þessari skýrslu, er ekki ætlað að vera til samanburðar við þá upplýsingaöflun sem fram fór í aðdraganda yfirfærslunnar. Hins vegar var ákveðið, til fyllingar öðrum svörum um uppbyggingaráætlanir að spyrja þjónustusvæði um fjölda þeirra sem væru á biðlista eftir húsnæðisúrræði í skilningi reglugerðar nr. 1054/2010.

Þjónustusvæði Suðurnesja

Eingöngu er haldið utan um formlega biðlista þ.e. þjónustunotendur 18 ára og eldri.

Hreyfing hefur verið töluverð (15 – 20 manns á ári) en fjöldi á biðlista er þó óbreyttur frá yfirfærslu. Vitað er um nokkur börn (15 – 17 ára) sem munu þurfa sértækt húsnæðisúrræði fremur fyrr en síðar.

Auk þess er á þriðja tug ungs fólks (18 – 25 ára) sem býr í foreldrahúsum og getur dottið inn á biðlista fyrirvaralaust.

Við yfirfærsluna hefur orðið samþætting varðandi nýtingu á félagslegu húsnæði sveitarfélaganna.

Fjöldi sveitarfélaga: 5

Íbúar des. 2012 - % landsmanna	21.206		Hlutföll 2012	
	des. 2011	des. 2012	af íbúum svæðis	af notendum á landsvísu
Notendur alls	175	242	1,1%	5,8%
- þar af 0 – 17	102	151	2,6%	9,5%
- þar af 18 – 66	73	90	0,7%	3,8%
- þar af 67+	0	1	0,1%	0,4%

Samkvæmt gagnasöfnum Hagstofu Íslands frá sveitarfélögum árin 2012 og 2013

Reiknuð útgjaldþörf skv. reglugerðum Jöfnunarsjóðs	Breyting milli ára	Af heild (landið)
- árið 2012 403,3 m.kr.		3,3%
- árið 2013 482,9 m.kr.	19,7%	3,9%
- árið 2014 530,4 m.kr.	9,0%	4,2%

Tölur skv. gögnum Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga, með fyrirvörum sbr. inngangskafila

Spurningunni var skipt í tvennt (sp. 46 og sp. 47) og greinarmunur gerður, í samræmi við reglugerðina, á almennu félagslegu leiguhúsnæði (þ.e. húsnæðisúrræði) og því sem nefnt er sértækt húsnæðisúrræði (Íbúðarhúsnæði sem gert hefur verið aðgengilegt fyrir tiltekna notkun eða skilgreint sérstaklega fyrir tiltekinn hóp fatlaðs fólks).

Tólf af fimmtán þjónustusvæðum greindu frá tölum um fullorðna þjónustunotendur (18 – 67 ára) en þar af var eitt sem taldi engan vera á biðlista, hvorki eftir almennu né sértæku úrræði. Samtalan fyrir þjónustusvæðin 11 var þessi:

Á biðlista eftir húsnæðisúrræði	167 einstaklingar
Á biðlista eftir sértæku húsnæðisúrræði	336 einstaklingar

Jafnframt þessu var spurt um fjölda barna (að 18 ára aldri) á biðlista eftir úrræðum og er slíkur biðlisti til staðar á átta þjónustusvæðum. Samtalan var þessi:

Á biðlista eftir húsnæðisúrræði	9 einstaklingar
Á biðlista eftir sértæku húsnæðisúrræði	27 einstaklingar

Samsvarandi spurningum um aldraða þjónustunotendur (67+ ára) í málaflokki fatlaðra var svarað þannig að listi væri til staðar á þremur þjónustusvæðum með alls 3 einstaklingum í bið eftir almennu húsnæðisúrræði og 5 einstaklingum í bið eftir sértæku.

3.5.5 Sértæk húsnæðisúrræði vegna öryggisgæslu

Við gerð spurningakönnunarinnar var talin ástæða til þess að spyrja þjónustusvæðin sérstaklega að því hvort innan þeirra væru til staðar úrræði sem teldust sértæk vegna öryggisgæslu eða hliðstæðra réttarvörslusjónarmiða.

		Hlutfall	Fjöldi þj.v.
Já		33.3%	5
Nei		66.7%	10
Í vinnslu / upplýsingar liggja ekki fyrir		0.0%	0

Mynd 19. Er til staðar úrræði á þjónustusvæðinu sem telst sértækt vegna öryggisgæslu eða hliðstæðra réttarvörslusjónarmiða? Sp. 48

Í framhaldi af þessari spurningu var einnig spurt hvort einhverjir þjónustunotendur væru á biðlista eftir slíku húsnæðisúrræði (sp. 49).

Fimm til sex þjónustusvæði svara því til að svo sé og nefna eftirfarandi atriði varðandi fjölda og þær kröfur sem úrræðið þarf að uppfylla:

Einn, verið er að vinna að þarfagreiningu, viðkomandi er vistaður á vegum barnaverndar.

3 eru í bið eftir breytingu á úrræði (eru fyrir í úrræði).

Voru 1 til 2 á þessu ári en þeir hafa fengið lausn sinna mála og eru fluttir annað.

2 - annar í úrræði erlendis, væri annars hér (ekki dómur að baki), hinn nýdæmdur til öryggisgæslu.

1 - þarf að vera öryggisgæsla eins og hún getur mest orðið.

Áætlað er að 2 einstaklingar sem búa úti á landi sem eru Reykvíkingar og hafi þörf fyrir öryggisgæslu. Áætlað er að 2 einstaklinga sem búa í RVK hafi þörf fyrir öryggisgæslu auk 5 geðfatlaðra einstaklinga á öryggisdeild/réttargeðdeild sem taldir eru í þörf. Húsnæði þarf að vera á einni hæð, í jaðri borgarinnar. Erfitt er að sjá svona úrræði starfrækt innan ramma laga um málefni fatlaðra og reglugerðar um þjónustu við fatlað fólk á heimili sínu.

Kröfurnar eru fyrst og fremst öryggiskröfur, þ.e. að hægt sé að loka fólk af þar sem það geti ekki valdið sjálfu sér skaða og að það sé mönnun fyrir hendi til að gæta öryggis í daglegri umönnun. Hús á einni hæð. Lokaður garður. Kostur að vera í jaðri eða utan þéttbýlis.

Sjá má af þessu að um er að ræða fáa einstaklinga (innan við 10) en fyrir liggur að verulegur kostnaður er samfara hverju því úrræði af þessu tagi sem sett er á laggirnar. Jafnframt er athyglisvert að sjá þau sjónarmið sem fram koma í einu svari að úrræðið rúmist ekki vel innan ramma þeirra laga og reglugerða sem um málaflokkinn gilda.

3.5.6 Fjármögnun

Liður í áætlunum þjónustusvæða vegna uppbyggingar húsnæðisúrræða lýtur að fjármögnun. Ákveðið að spyrja forsvarsmenn þjónustusvæðanna hvaða kostir væru til staðar í því sambandi, m.a. hvort þjónustusvæðinu (eða hlutaðeigandi sveitarfélagi) stæði til boða fjármögnun úr lánaflokkum Íbúðalánasjóðs (sp. 53 og 54) eða frá öðrum fjármálastofnunum.

Svör við þessum spurningum reyndust hins vegar vart marktæk þar sem einungis eitt þjónustusvæði lýsti því að fram hefði farið greining á fjármögnunarkostum (sp. 52). Algengustu svörin við spurningum 52 – 54 voru annars þau að málið væri í vinnslu, upplýsingar lægju ekki fyrir eða að spurningar um fjármögnun ættu ekki við.

Nokkrar athugasemdir þjónustusvæðanna við spurningarnar lýsa þó stöðunni að einhverju marki:

Vantar reglugerð um íbúðalánasjóð.

Skuldsetning sveitarfélagsins sem kannaði möguleikann á slíkri fjármögnun

[Fjármögnun] Stendur almennt ekki til boða nú um stundir.

Almenn ákvæði um bankaviðskipti

Sveitarfélagið hefur ekki fjármagnað einstakar framkvæmdir með utanaðkomandi fjármögnun

Þjónustusvæði Norðausturlands

Fram hefur komið í fréttum að dráttur á fjármögnun ríkisins á byggingu íbúða fyrir geðfatlaða á Húsavík hafi kostað sveitarfélagið rúmar tíu milljónir króna.

Árið 2010, í kjölfar þjónustusamnings Norðurþings og félags- og tryggingamálaráðuneytisins, skrifaði þáverandi ráðherra undir samkomulag um fjármögnun og byggingu þriggja íbúða fyrir geðfatlaða á Húsavík. Ráðuneytið lagði til stofnframlag og leigufélag í eigu sveitarfélagsins sá um að fjármagna framkvæmdir með lántöku.

Þegar leitað var til íbúðalánasjóðs með lán var tilkynnt að reglugerð vanti frá ráðuneytinu svo hægt sé að afgreiða lánið.

Fjöldi sveitarfélaga: 6

Íbúar des. 2012 - % landsmanna	4.832 1,5%		Hlutföll 2012	
	des. 2011	des. 2012	af íbúum svæðis	af notendum á landsvísu
Notendur alls	55	60	1,2%	1,4%
- þar af 0 – 17	25	25	2,3%	1,6%
- þar af 18 – 66	26	31	1,0%	1,3%
- þar af 67+	4	4	0,5%	1,7%

Samkvæmt gagnasöfnum Hagstofu Íslands frá sveitarfélögum árin 2012 og 2013

Reiknuð útgjaldapörf skv. reglugerðum Jöfnunarsjóðs	Breyting milli ára	Af heild (landið)
- árið 2012	182,2 m.kr.	1,5%
- árið 2013	167,0 m.kr.	-8,3%
- árið 2014	169,3 m.kr.	1,4%

Tölur skv. gögnum Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga, með fyrirvörum sbr. inngangskafli

Það athugast að sú reglugerð sem vísað er til var sett þann 20. nóvember 2013 (reglugerð nr. 1042/2013, um lánveitingar Íbúðalánasjóðs til sveitarfélaga, félaga og félagasamtaka sem ætlaðar eru til byggingar eða kaupa á leiguíbúðum).¹⁵

Með reglugerðinni er kveðið á um hámarksstærðir og hámarksverð leiguíbúða og áskilið að ÍLS geti einungis veitt lán til húsnæðis sem fellur innan þeirra marka. Nýmæli var að sömu kröfur eru gerðar að þessu leyti til leiguíbúða, hvort sem þær eru ætlaðar til útleigu á almennum markaði eða í félagslegum tilgangi fyrir fólk undir tilteknum tekju- og eignamörkum.

¹⁵ Sjá: <http://www.velferdarraduneyti.is/malaflokkar/husnaedismal/log/>.

Sambandið lét í té umsögn um reglugerðina á vinnslustigi, og vakti þar athygli á því að svigrúm sveitarfélaga sem framkvæmdaraðila til þess að útfæra hönnun nýrra leiguíbúða réðist af því bili sem er á milli lágmarksstærða skv. byggingarreglugerð og þeirra hámarksstærða sem lánað væri til skv. lánaflokkum ÍLS. Kom fram í umsögninni¹⁶ að ýmislegt benti til að þetta svigrúm væri of lítið og gæti haft neikvæð áhrif á að hanna mætti íbúðir með sem hagkvæmustum hætti að teknu tilliti til líftíma byggingar.

Reglugerðinni hefur nýlega verið breytt með reglugerð nr. 93/2014, á þann veg að ákvæði um hámarksstærð íbúða hefur verið fellt út. Íbúðalánasjóði er heimilt að veita undanþágu frá hámarksverði leiguíbúðar vegna sérstakra aðstæðna þeirra sem framkvæmdaraðili hyggst leigja til og geta þær aðstæður m.a. verið vegna hreyfihömlunar.

3.6 Aðgengi og ferlimál

Þessum hluta spurningakönnunarinnar var ætlað að varpa ljósi á þróun aðgengismála eftir yfirfærsluna. Spurt var um aðgerðir og viðbrögð við athugasemdum á tímabilinu frá 1. janúar 2011 til 30. september 2013.

3.6.1 Skilgreiningar

Tekið var fram að átt væri við aðgengi í víðum skilningi, sbr. málavíð A í framkvæmdaáætlun í málefnum fatlaðs fólks til ársins 2014. Með „athugasemd“ í ofangreindum skilningi væri átt við formlegt erindi frá notanda, réttindagæslumanni, persónulegum talsmanni eða eftir atvikum niðurstöðu úttektar eða könnunar sjálfstæðra aðila.

3.6.2 Aðgengi að manngerðu umhverfi

Samkvæmt liðum A.1 og A.3 í framkvæmdaáætlun til ársins 2014 er gert ráð fyrir að í hverju sveitarfélagi verði gerð úttekt á aðgengismálum hvað varðar aðgengi að opinberum byggingum, umferðarmannvirkjum og öðrum stöðum sem almenningur hefur aðgang að. Í framhaldinu verði gerð áætlun um úrbætur ef við á. Þá er því markmiði lýst að „algild hönnun“ verði viðhöfð við gerð allra mannvirkja.

¹⁶ Sjá: <http://www.samband.is/media/umsagnir-141/Rgl-lanveitingar-ILS.pdf>.

Á grundvelli þessara liða í framkvæmdaáætlun voru þjónustusvæðin spurð að því hvort gerð hefði verið úttekt innan þeirra hvað varðar aðgengi að opinberum byggingum, umferðarmannvirkjum og öðrum stöðum sem almenningur hefur aðgang að (sp. 60).

Samkvæmt svörum er þessi vinna komin af stað í 10 sveitarfélögum, þar sem fimm þeirra segja að úttekt hafi verið gerð fyrir svæðið í heild og önnur fimm segja fyrir svæðið að hluta. Þrjú sveitarfélög svara neitandi og tvö segja úttekt í vinnslu.

Sérstaklega kemur fram í svörum Reykjavíkurborgar að í október 2010 hafi verið gerð úttekt um aðgengi í hverfum borgarinnar af hálfu framkvæmdasviðs hennar. Niðurstöður eru rýndar í hverfum borgarinnar og unnið að úrbótum.

Í tengslum við þessa spurningu var einnig grennslast fyrir um það hvort komið hefðu fram beiðnir frá lögaðilum innan þjónustusvæðisins um fjárhagslegan stuðning til framkvæmda í þágu aðgengis að byggingum eða öðrum opnum rýmum. Tvö sveitarfélög könnuðust við slíkar beiðnir en nægar upplýsingar lágu ekki fyrir á einu svæði:

Komið hafa fram fyrirspurnir um fjárhagslegan stuðning í formi styrkja vegna endurbóta aðgengis á eldra húsnæði í opinberri eigu. Upplýst var um að Framkvæmdasjóður fatlaðra hafi verið lagður niður og ekki sé lengur hægt að sækja um styrk.

Athugasemdir bárust vegna aðgengi í Valaskjálfi ... Valaskjálfi er ekki í eigu sveitarfélagsins þannig að í því tilfelli hafa viðbrögðin verið að koma athugasemdum á framfæri við eigendur með óskum um endurbætur.

3.6.3 Framkvæmdir í þágu aðgengis að eða notkunar íbúðarhúsnæðis

Aðspurð lýsa 10 þjónustusvæði því að komið hafi fram beiðnir frá einstaklingum eða fjölskyldum þeirra um fjárhagslegan stuðning til framkvæmda í þágu aðgengis að eða notkunar íbúðarhúsnæðis. Þessum beiðnum er nánar lýst þannig:

Beiðni um að sveitarfélagið taki þátt í breytingu á húsnæði. Beiðninni vísað frá þar sem reglur sveitarfélaga gera ekki ráð fyrir slíku.

Sent var inn fyrirspurn/erindi vegna breytinga á baðherbergi á einkaheimili en sveitarfélagið hefur ekki sett reglur um þessa þjónustu og erindinu vísað frá. Bent var á möguleika á láni vegna sérþarfa hjá Íbúðalánasjóði.

... viðruð var hugmynd um breytingu á húsnæði fyrir fatlaða stúlku, ekki eru reglur hjá sveitarfélaginu til er varða styrki til breytinga á húsnæði ...

Foreldrar fatlaðra barna geta sótt um breytingar á húsnæði skv. reglum bæjarins.

Vegna breytinga á baðhergjum og aðgengi að íbúð. Samþykkt að hluta.

T.d. til að innrétta íbúð til samræmis við fötlun og bætt aðgengi utandyra. Stuðningur var veittur.

Aðstoð við uppsetningu á braut til að auðvelda fötluðum einstaklingi að komast á salerni og í böðun. Framkvæmdin við uppsetningu var greidd af sveitarfélaginu.

Vegna félagslegra eigna. Húsnæðisskrifstofa hefur farið í þær breytingar hverju sinni.

Breytingar á baðherbergi, aðstoð veitt.

3.6.4 Stofnframkvæmdir við byggingar í eigu eða á forræði sveitarfélaga

Þessi spurning (nr. 63) leiddi í ljós að hjá átta þjónustusvæðum hafði verið lagt í stofnframkvæmdir til þess að bæta úr aðgengi að byggingum í eigu eða á forræði sveitarfélaga (þar með talið B-hluta fyrirtækja þeirra). Fimm þjónustusvæði sögðu engar slíkar framkvæmdir hafa farið fram en tvö töldu málið vera í vinnslu.

Aðspurð um hvaða framkvæmdir væri að ræða og hvað þær hefðu kostað sögðu svæðin átta:

Breyting á almennri félagslegri leiguíbúð sveitarfélags til þess að bæta aðgengi fyrir hreyfihamlaðan einstakling sem var á biðlista eftir félagslegri leiguíbúð. Kostnaður 14 m.kr. Breytingar á baðherbergjum í almennum félagslegum leiguíbúðum til að gera þær aðgengilegar fyrir hreyfihamlaða kostnaður 8.100.000. Í undirbúningi er að koma upp lyftuhúsi við bókasafn kostnaðaráætlun 43.500.000.

Bætt aðgengi að sundlaug og safnahúsi sveitarfélagsins.

Kaupa sturtustól, stærð 2. Verð 400.000 kr.-. Breikka bekk í karlaklefa og setja upp létt sturtutjald. Verð c.a. 100.000 kr. ef það reynist hagkvæmt væri hægt að gera sambærilegt í kvennaklefa. Færa hurð í anddyri, setja upp ramp og um leið stækka núverandi anddyri. Verð 1.500.000 kr.

Lyfur settar upp sem kostaði um 18,5 milljónir, breytingar á gangstéttum o.fl. utanhúss 5 milljónir, breytingar á húsnæði 2 milljónir.

Já það hefur verið farið í breytingar, lagfæringar á félagslegum íbúðum og stofnunum. Kostnaður árið 2012 ca. 4 milljónir á 3 félagslegum eignum. Kostnaður árið 2013 ca. 2,5 milljónir króna á tvær félagslegar eignir.

En nýjar byggingar, t.d. framh.skóli, hlíta ítrustu kröfum.

Sjálfvirk opnun á ráðhúsi og sundstöðum og öðrum íþróttamannvirkjum.

Varðandi bókasafnið þá hefur verið ákveðið að bregðast við með því að setja upp lyftu fyrir fatlaða sem mun leysa þann vanda sem til staðar er.

3.6.5 Aðgengi að upplýsingum

Liður A.5 í framkvæmdaáætlun kveður á um að allt fatlað fólk hafi óhindraðan aðgang að upplýsingum um réttindi sín og þá þjónustu sem í boði er.

Lagt er upp með að sveitarfélög og þjónustusvæði sjái til þess að á heimasíðum þeirra verði aðgengilegt efni fyrir fatlað fólk. Í þingsálytkuninni er vísað til Reykjavíkuborgar sem fyrirmyndar að framkvæmdinni, þar sem þegar hafi verið gerðar nauðsynlegar breytingar á vefsvæði og vottun fengin.

Í könnuninni var spurt (sp. 64) hvort athugasemdir hefðu verið gerðar við aðgang fatlaðs fólks að upplýsingum innan þjónustusvæðisins. Fimm af 15 þjónustusvæðum sögðu að slíkar athugasemdir hefðu borist:

Upplýsingar um þjónustu ekki aðgengilegar á heimasíðu sveitarfélags. Heimasíða var uppfærð og lagfærð eftir að athugasemdir komu fram. Almenn er þörf á svæðinu að uppfæra efni um þjónustu á auðlesnu efni s.s. fyrir þroskahamlaða, sjóndapra, heyrnarlausu.

Heimasíða bæjarins sé ekki nægjanlega aðgengileg fyrir blinda og sjónskerta.

Athugasemdir var komið til ritnefndar sem er að vinna að lausnum.

Já, upplýsingar á heimasíðu ekki aðgengilegar.

Auðlesið efni á heimasíðu sveitarfélaga vantaði en er í vinnslu.

Athugasemdir við aðgengi upplýsinga á heimasíðu. Óskað var eftir hlekk á forsiðu að upplýsingum og úr því var bætt. Einnig bent á nauðsyn talgerfils en hann er ekki kominn á heimasíðuna.

3.6.6 Möguleikar til tjáskipta

Í tengslum við spurningu nr. 64 var jafnframt spurt hvort gerðar hefðu verið athugasemdir við möguleika fatlaðs fólks til tjáskipta innan þjónustusvæðisins (sp. 65). Tekið var fram að skólar væru hér undanskildir, enda eru í gildi sérstakar lagareglur þar að lútandi.

Skemmst er frá því að segja að einungis eitt þjónustusvæði nefndi atriði af þessum toga og var þar um að ræða athugasemd við frumkvæði af hálfu sveitarfélaga til að sækja um tjáskiptatölvu fyrir einn einstakling frá öryggismiðstöðinni.

3.6.7 Akstursþjónusta og önnur ferlimál

Samkvæmt lið A.4 í framkvæmdaáætlun um málefni fatlaðs fólks er gert ráð fyrir því að á hverju þjónustusvæði verði sett fram aðgerðaáætlun um akstursþjónustu í samvinnu við fatlað fólk og þróaðar nýjar leiðir til að mæta þörfum notenda.

Með vísan til þessa liðar voru þjónustusvæðin spurð hvort gerð hefði verið úttekt innan þeirra hvað þetta varðar (sp. 66). Níu þjónustusvæði svara þessari spurningu játandi en þar af eru þó þrjú þar sem slík úttekt hefur verið gerð fyrir hluta svæðisins. Fimm þjónustusvæði svara spurningunni neitandi og í einu tilviki er úttekt sögð í vinnslu.

Aðspurðir um það hvort athugasemdir hefðu verið gerðar við möguleika fatlaðs fólks til þess að komast leiða sinna innan þjónustusvæðisins (sp. 67), skiptust svörin nokkurn veginn jafnt í tvö horn þar sem átta þjónustusvæði svara játandi en sjö þeirra neitandi.

Um það hvers efnis athugasemdir hafi verið og hvernig brugðist hafi verið við þeim segir:

Skortur á akstri ferðaþjónustu fatlaðs fólks um kvöld og helgar. Óskað eftir niðurgreiðslu á akstri umfram það sem reglur segja til um. Beiðnir voru teknar fyrir í stjórnslunni og synjað. Einnig hafa komið fram óformlegar athugasemdir við skipulag ferða Strætó bs. innan og utan þjónustusvæðis.

Farþegar hafa gert athugasemdir við að hafa ekki kost á leigubílum til ferða sinna líkt og heimilað er í Reykjavík fyrir fólk sem er með sjónskerðingu.

Vegna gjaldskrár sem var felld niður.

Vegna ferða út fyrir marka þjónustusvæðis, slíkum umsóknum var synjað.

Að frumkvæði Ísafjarðarbæjar var gerður samningur við leigubílstjóra um ferliþjónustu fyrir blinda í samvinnu við Blindrafélagið.

Gangstéttir o.fl. varðandi aðgengi á almennum svæðum.

Slælegur snjómokstur og skarpar gangstéttarbrúnir (ein kvörtun um hvort). Lítil viðbrögð ennþá.

Háar gangstéttarbrúnir, halli of mikill á skábrautum.

Reiknað er með uppsetningu á lyftu öðru hvoru megin við áramót 2013/14. Athugasemd var einnig gerð við bílastæði fyrir fatlaða á lóðinni Miðvangur 1-4, brugðist var við þeirri athugasemd, með því að færa einn pela / staur. Athugasemd barst auk þess við rampi að N1 Söluskálanum, en rampurinn þótti vera of brattur. Ekki var brugðist við þeirri athugasemd.

3.7 Samþætt nærþjónusta á einu stjórnsýslustigi

3.7.1 Almenn

Þrjár spurningar í könnuninni sneru með almennum hætti að þeim markmiðum sem lýst er í a-, b- og c-liðum 2. gr. heildarsamkomulagsins um yfirfærsluna, þ.e. (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 og (c) tryggja að eitt stjórnsýslustig beri ábyrgð á stærstum hluta almennrar félagsþjónustu.

3.7.2 Að bæta þjónustuna, þróa nýjungar og auka fjölbreytni í lausnum

Spurning 41 hljóðaði svo: „Hefur tekist að bæta þjónustu og auka möguleika til að laga hana að þörfum notenda með hliðsjón af ólíkum aðstæðum?“

Óskað var eftir textasvari og lögðu öll svæðin umtalsverða vinnu í að taka saman greiningu á þeirri vinnu sem farið hefði fram við að bæta þjónustuna, þróa nýjungar og auka fjölbreytni í lausnum. Virðast stjórnendur almennt á því að ofangreint markmið hafi náðst og eru í svörum tekin margvísleg dæmi sem styðja það:

Já, t.d. frekari liðveisla hefur verið aðlöguð mun betur að vilja og þörfum notenda. Sú vinna er sífellt í gangi.

Eftir yfirfærslu voru samþykktar nýjar reglur sem gera foreldrum kleift að sækja um beingreiðslusamninga vegna þjónustu við börn og geta þau með auðveldari hætti aðlagð þjónustu að sínum þörfum og aðstæðum.

Já, [velferðarsvið borgarinnar] hefur unnið að uppbyggingu þjónustukeðju í tengslum við húsnæði/þjónustu, þannig að aukin fjölbreytni skapist og unnt sé að taka mið af ólíkum þörfum og aðstæðum fatlaðs fólks. Þannig má nefna að borgarráð heimilaði kaup á 32 íbúðum fyrir geðfatlaða í nágrenni við kjarna.

Endurskipulag á dagvistun, hæfingu og ve[r]ndaðri vinnu sem var aðlöguð að þörfum og getu einstaklinga.

Já lagt hefur verið niður eitt samþýlisform og upp tekin sjálfstæð búseta hjá tveim einstaklingum. Betri yfirsýn nú en var, sami starfsmaður sinni bæði félagslegri og frekari liðveislu í stað margra starfsmanna áður.

Þjónustusvæði Suðurlands

Notendaráð var stofnað um áramótin 2012-2013 og er það skipað þannig: einum frá þjónustusv., tveimur notendum með þroskahömlun og er formaður ráðsins annar þeirra, einum frá Sjálfsbjörgu og einum frá Þroskahjálpi á Suðurlandi.

Notendaráð kemur saman einu sinni í mánuði að meðaltali. Hlutverk Notendaráðs er fjölþætt en fyrst og fremst ber ráðinu að stuðla að jafnrétti fatlaðs fólks á við aðra og vera þannig ráðgefandi, t.d. þegar kemur að breytingum á þjónustu fyrir fatlað fólk í viðkomandi sveitarfélögum. Ráðið skilaði nýlega af sér skýrslu þar sem farið var yfir stefnumótunarvinnu í þjónustu fyrir fatlað fólk í búsetu- og atvinnumálum.

Fjöldi sveitarfélaga: 13

Íbúar des. 2012 - % landsmanna	19.612		Hlutföll 2012	
	des. 2011	des. 2012	af íbúum svæðis	af notendum á landsvísu
Notendur alls	228	233	1,2%	5,6%
- þar af 0 – 17	81	78	1,6%	4,9%
- þar af 18 – 66	138	145	1,2%	6,1%
- þar af 67+	9	10	0,4%	4,3%

Samkvæmt gagnasöfnum Hagstofu Íslands frá sveitarfélögum árin 2012 og 2013

Reiknuð útgjaldabörf skv. reglugerðum Jöfnunarsjóðs	Breyting milli ára	Af heild (landið)
- árið 2012 969,6 m.kr.		8,0%
- árið 2013 922,5 m.kr.	-4,9%	7,5%
- árið 2014 914,3 m.kr.	-0,9%	7,2%

Tölur skv. gögnum Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga, með fyrirvörum sbr. inngangskafli

Á það var réttilega bent að nokkur þjónustusvæði hefðu verið með málaflokkinn frá 1997 og því hefði vinna á vegum sveitarfélaga við umbætur á ýmsum stöðum verið í gangi lengi:

Erum búin að vera með málaflokkinn síðan 1997 en teljum að á þessum tíma hafi tekist að bæta þjónustuna, það gerðist hinsvegar ekki bara núna 2011.

Nokkur dæmi eru nefnd um einstaklingsbundin sérúrræði:

Sérúrræði fyrir tvo einstaklinga vegna mikils stuðnings við sjálfstæða búsetu. Sérhannað stuðningsúrræði í vinnu fyrir einn.

... dæmi um einstakling sem flutti frá foreldrahúsum fyrir tveimur árum og þurfti húsnæði og heimaþjónustu, liðveislu og frekari liðveislu auk þess sem hann þurfti vinnu, öll þessi úrræði voru skipulögð út frá aðstæðum viðkomandi. Búið var til vinnuúrræði hjá sveitarfélaginu að hluta til launuð vinna með vinnusamningi og hluta til hæfing. Launaða vinnan skiptist árstíðabundið á milli deilda sveitarfélagsins.

Enda þótt slík svör verði hér ekki rakin til þjónustusvæða má ganga út frá því sem vísu að kringumstæður á smærri þjónustusvæðum séu nokkuð aðrar og jafnvel betri en á stærri svæðum til þess að þróa slíkar „klæðskerasniðnar lausnir“.

Þjónustusvæði Vestfjarða

Klæðskerasamaðar lausnir eru mjög algengar hjá okkar þjónustusvæði vegna smæðar þess (fáir þjónustunotendur) og vegna þess að landfræðilega er svæðið mjög stórt og erfðar samgöngur á vetrum.

Klæðskerasamaðar lausnir geta haft marga kosti, sérstakleg fyrir notendurna, en á móti kemur að þær hafa tilhneigingu til að vera dýrari og oft fellur aukakostnaðurinn beint á sveitarfélögin (umfram það sem kemur frá byggðasamlaginu/ríkinu). Mikilvægt er að halda þessu til haga og hvort hugsanlega sé hægt að koma til móts við smærri og víðfeðmari svæði vegna þessa. Einnig vakna upp spurningar hvort „klæðskerasamaðar lausnir“ geti ekki ógnað jafnræði notenda. Að auki má líka benda á að í litlum samfélögum þar sem nálægðin er mikil er tilhneiging til að veita meiri þjónustu/ leggja meiri fjármuni í þjónustu. Veitendur þjónustunnar þekkja oft persónulega notendur/adstandendur og eiga mjög erfitt með að segja nei við þjónustu þó að þjónusta sé ekki lögbundin. Á höfuðborgarsvæðinu þar sem er meiri fjarlægð er auðveldara að hafna þjónustu og þar virðast biðlistar líka vera algengari.

Fjöldi sveitarfélaga: 9

Íbúar des. 2012 - % landsmanna	7.031		Hlutföll 2012	
	des. 2011	des. 2012	af íbúum svæðis	af notendum á landsvísu
Notendur alls	79	92	1,3%	2,2%
- þar af 0 – 17	36	38	2,3%	2,4%
- þar af 18 – 66	39	50	1,1%	2,1%
- þar af 67+	4	4	0,5%	1,7%

Samkvæmt gagnasöfnum Hagstofu Íslands frá sveitarfélögum árin 2012 og 2013

Reiknuð útgjaldabörf skv. reglugerðum Jöfnunarsjóðs	Breyting milli ára	Af heild (landið)
- árið 2012 290,8 m.kr.		2,4%
- árið 2013 313,1 m.kr.	7,7%	2,5%
- árið 2014 336,2 m.kr.	7,4%	2,7%

Tölur skv. gögnum Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga, með fyrirvörum sbr. inngangskafli

Rétt er þó að hafa í huga að í ýmsum svörum voru NPA-samningar nefndir sem dæmi um lausn sem væri í senn notendamiðuð og sveigjanleg eftir aðstæðum:

NPA er tilraunaverkefni sem er að henta tilteknum hópi afar vel.

Já. T.d. hafa verið gerðir samningar um að fatlað fólk vinni hjá stofnunum bæjarins (skóli, sundlaug) með öryrkjasamningi og hafi aðstoðarfólk við störf sín sem viðkomandi greiðir með NPA-framlögum. Þetta hefur gefist mjög vel.

Áhugavert hefði verið að spyrja um kostnaðarþróun NPA-samninga í þessu sambandi en það var ekki hluti af því verkefni sem sambandið tók að sér. Sömuleiðis er tilefni til þess að skoða það hvernig ýmsar sérlausnir, þar sem komið er til móts við einstaklingsbundnar óskir notenda samrýmist almennum jafnræðissjónarmiðum. Rétt er að minna á því sambandi að

yfirfærslan fól í sér að sveitarfélög og þjónustusvæði þeirra eru stjórnvöld í málaflokknum og bera sem slík ábyrgð á að tryggja samræmi í þeim ákvörðunum sem teknar eru gagnvart notendum.

3.7.3 Samþætting innan nærþjónustu

Spurning 42 hljóðaði svo: „Hefur yfirfærslan stuðlað að samþættingu nærþjónustu við íbúa sveitarfélagsins.“

Hér vísuðu mörg þjónustusvæði til svars við spurningu 41 og er heildarafstaðan jákvæð. Meðal annars voru nefnd eftirfarandi dæmi um velheppnaða samþættingu:

Já, varðandi samþættingu á þjónustu við börn þá er auðveldara að kynna þjónustumöguleika fyrir foreldrum og aðstoða þá við að sækja um þjónustu, allt á einni hendi.

Já. Þjónustan er einstaklingsmiðaðri en áður var og samþætting almennrar og sértækrar félagþjónustu er orðinn daglegur hluti af þjónustu við fatlað fólk. Mikið fatlaður einstaklingur býr einn í íbúð og fær þjónustu.

Vaxandi samþætting félagslegrar heimaþjónustu og frekari liðveislu hefur gert þjónustuna sveigjanlegri, markvissari og skilvirkari.

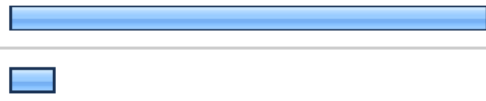
Þjónustan er heildstæðari, auðveldara aðgengi að ráðgjöfum, einfaldari boðleiðir, gott að hafa allt á einum stað. Þegar allt er afgreitt á einum stað þá er auðveldara að finna lausnir.

Gott samstarf er við atvinnumiðstöðina, samstarf við skólaskrifstofuna er mun meira en áður, sérfræðingar í málefnum fatlaðs fólks eru að vinna fyrir notandann til að koma þjónustu á í öðrum kerfum (minna um að fólk þurfi að tala við marga aðila um sömu málin), aukið samstarf innanhúss við t.d. sérfræðinga í Málefnum fatlaðs fólks við barnavernd, almenna félagslega aðstoð, fjárhagsaðstoð o.þ.h.

Aukin þverfagleg vinna. Nýtt eftirskólaúrræði fyrir fatlað fólk á framhaldsskólaaldri sett á fót haust 2011 og hefur gengið afar vel. Nýtt eftirskólaúrræði fyrir fötluð börn í 5.-10. bekk sett á fót haust 2013. Sumar- vinnu og tómstundaúrræði sett á fót sumarið 2012 fyrir fólk á framhaldsskólaaldri, hefur gefist afar vel, fyrir hádegi eru ungmennin í AMS líku úrræði 1-2 vikur í hverju vinnutilboði þar sem þau fá að prufa sig í ólíkum störfum með stuðningi. Eftir hádegi er félagsstarf og tómstundir. Hefur gefist afar vel og aukinn fjöldi þátttakenda á milli ára.

Unnið er að aukinni samþættingu heimaþjónustu og frekari liðveislu. Unnið er að uppbyggingu þriggja nýrra búsetukjarna.

Þriðja og síðasta spurningin sem vísaði til markmiða heildarsamkomulags um yfirfærsluna var svohljóðandi og fékk neðangreind svör:

		Hlutfall	Fjöldi þj.sv.
Já		92.3%	12
Nei		7.7%	1
Í vinnslu / upplýsingar liggja ekki fyrir		0.0%	0

Mynd 20. Hefur tilfærslan tryggt að eitt stjórnsýslustig beri ábyrgð á stærstum hluta almennrar félagsþjónustu? Sp. 43

Eins og sjá má svöruðu þrettán af fimmtán þjónustusvæðum spurningunni með já / nei og átta þeirra komu með nánari útskýringu, sbr. hér að aftan. Ráða má af þeim að í heildarsamkomulaginu hafi markmiðið um eitt stjórnsýslustig ef til vill ekki verið skilgreint jafn vel og þau markmið sem sneru að samþættingu og kostum nærþjónustu. Að minnsta kosti má ætla að þær leiðir sem miðuðu að þessu markmiði hafi ekki verið kynntar stjórnendum þjónustusvæða með nægjanlega skýrum hætti.

Óljóst hvað átt er við. Lítt svo á að sveitarfélögin hafi fram að yfirfærslu og eftir yfirfærslu sinnt almennri félagsþjónustu nema atvinnuleysisráningu og vinnumiðlun. Með yfirfærslunni bættist svo við sú sértæka félagsþjónusta sem svæðisskrifstofa sinnti fyrir yfirfærslu.

Að mestu leyti, fjármálahliðin er orðin viðkvæmari og flóknari eftir yfirfærsluna 2011.

Fjölskylduþjónustan ber ábyrgð á stærstum hluta þjónustu við fatlað fólk. Þegar allt er á einni hendi þá er auðveldara að hafa yfirsýn og samþætta þjónustuna.

Var almennt þannig fyrir og er óbreytt.

3.8 Samfella milli þjónustukerfa

3.8.1 Almennt

Í lokakafla könnunarinnar voru forsvarsmenn þjónustusvæða inntir eftir viðhorfum til þess hvaða áhrif yfirfærslan hefði haft á samfellu milli ólíkra þjónustukerfa. Spurningarnar vörðuðu málaflokk aldraðra, heilbrigðisþjónustu, skólakerfið og málefni barna.

3.8.2 Málefni aldraðra

Forsvaraðilar rétt liðlega helmings þjónustusvæða lýstu viðhorfi sínu til þess hvaða áhrif yfirfærslan hefði haft á möguleika til samþættingar og samfellu milli málefna fatlaðs fólks og málefna aldraðra. Af þeim sem svöruðu lýstu sex forsvarsmenn því að yfirfærslan hefði nánast eingöngu haft jákvæð áhrif í þessu tilliti og tveir svöruðu á þann veg að jákvæð áhrif vægju þyngra en neikvæð.

Í nánari lýsingu á því sem hefði reynst jákvætt nefndu þrír forsvaraðilar tækifæri til samnýtingar:

Samnýting starfsfólks í félagslegri heimaþjónustu, liðveislu og frekari liðveislu.

... aðallega tengt samnýtingu á sérfræðiþjónustu og sérfræðingum sveitarfélagsins ...

Samnýting fræðslu til starfsfólks.

Þá voru einnig nefnd sem jákvæð atriði að nálgun fötlunargeirans (einstaklingsmiðun / sveigjanleiki) sé að koma sterkar inn í öldrunarþjónustuna og breyta viðhorfum þeim megin. Rætt er um aukna faglega breidd og styrkingu félagsþjónustunnar.

Meðal neikvæðra þátta er nefnt að skortur sé á fjármagni og að aldraðir njóti ekki sömu réttinda og fatlað fólk lögum samkvæmt. Þá kemur ennfremur fram:

Margir fatlaðir aldrast fyrr en aðrir og geta því nýtt sé t.d. dagþjónustu fyrir aldraða en ráðuneytið er ekki tilbúið til að greiða fyrir það fólk.

Hér er væntanlega verið að vísa til þess að velferðarráðuneytið hefur hafnað beiðnum um undanþágur frá 67 ára aldursmarkinu vegna dagdvalar í þjónustumiðstöðvum aldraðra.¹⁷

3.8.3 Heilbrigðisþjónusta

Nokkuð önnur mynd teiknar sig í viðhorfum forsvaraðila til þess hvaða áhrif yfirfærslan hafi haft á möguleika til samþættingar og samfellu við heilbrigðisþjónustu. Yfir heildina litið virðast jákvæð áhrif ekki ná að gera betur en að vega þau neikvæðu:

¹⁷ Sjá yfirlit sambandsins um grá svæði í verkaskiptingu milli ríkis og sveitarfélaga á sviði velferðarþjónustu, dags. 14. janúar 2014.

		Hlutfall	Fjöldi þsv.
Nánast eingöngu jákvæð áhrif		21.4%	3
Jákvæð áhrif vega þyngra en neikvæð		7.1%	1
Bæði jákvæð og neikvæð		14.3%	2
Neikvæð áhrif vega þyngra en jákvæð		28.6%	4
Nánast eingöngu neikvæð áhrif		7.1%	1
Veit ekki / vil ekki svara		21.4%	3

Mynd 21. Hvernig áhrif hefur yfirfærsla á málefnum fatlaðra til sveitarfélaga haft á möguleika til samþættingar og samfelli við heilbrigðisþjónustu? Sp. 71

Í nánari lýsingu á því hvað hefði reynst jákvætt og hvað neikvætt kom fram hjá nokkrum svarenda að engar breytingar hefðu orðið og því hefðu áhrifin verið „hvorki né“.

Jákvæður þáttur helst nefndur til sögunnar var samvinna:

*Góð samskipti og góð samvinna milli kerfa.
Mikil samvinna er milli alm. og sérstakrar heimbjónustu og heimahjúkrunar sem bætir þjónustuna. Formlegt samráð félagsþjónustu og heilsugæslu hefur leitt af sér betri þjónustu.
Nánari samvinna starfsmanna og meiri þverfagleg samvinna í almennum málum sem og einstaklingsmálum.*

Með sama hætti var skortur á samvinnu nefndur sem afgerandi neikvæður þáttur og virðist hann tengjast heimahjúkrun sérstaklega:

*Samvinna og samskipti við heilsugæslu vegna heimahjúkrunar fatlaðs fólks hafa verið stíð.
Heilsugæslan hefur í raun þrengt skilgreiningu sína á heimahjúkrun þannig að það hefur komið niður á þjónustu við fatlað fólk með NPA-samning. Og fjármagn til heimahjúkrunar hefur ekki skilað sér inn í NPA-samninga sem eðlilegt hefði verið.
Mikil tregða hjá heilbrigðisyfirvöldum að taka við fötluðum sem sjúklingum fyrst og fremst. Alltaf virðist fyrst litið á fötlunina og svo sjúkdóminn. Ítrekað verið farið fram á að fötluðum sjúk[ingum fylgi starfsmaður frá félagsþjónustunni.*

Svörin bera einnig með sér að stíð samskipti litist af kostnaðarpáttum:

Skertar fjárveitingar til heimahjúkrunar og lokunar deilda á sjúkrahúsum og endurhæfingarstofnunum hefur leitt til aukins kostnaðar hjá sveitarfélaginu.

... sparnaður í heilbrigðisþjónustu hefur komið niður á þjónustu t.d. felld niður heimahjúkrun og þau rök notuð að fatlað fólk væri hvort eð er með þjónustu heim.

Óvissa með rekstur og framtíð heilbrigðisþjónustu í héraði er einnig nefnd sem neikvæður þáttur sem og tíð læknaskipti. Þá telja einhverjir forsvarsmenn svæðanna að stjórnendur heilbrigðisþjónustu þekki ekki nógu vel til málaflokks fatlaðs fólks.

3.8.4 Barnavernd og málefni barna

Nánast allir forsvarsaðilar þjónustusvæða lýstu viðhorfi sínu til þess hvaða áhrif yfirfærslan hefði haft á samfellu gagnvart barnavernd og málefnum barna yfirleitt.

		Hlutfall	Fjöldi þjv.
Nánast eingöngu jákvæð áhrif		64.3%	9
Jákvæð áhrif vega þyngra en neikvæð		21.4%	3
Bæði jákvæð og neikvæð		0.0%	0
Neikvæð áhrif vega þyngra en jákvæð		14.3%	2

Mynd 22. Hvernig áhrif hefur yfirfærsla á málefnum fatlaðra til sveitarfélaga haft á möguleika til samþættingar og samfellu við barnavernd og málefni barna? Sp. 74

Jákvæðu áhrifin eru hér ríkjandi og er þeim lýst með nokkuð áþekkingum hætti í nánari svörum:

Teljum að nálægðin milli málaflokkanna sem hefur skapast við yfirfærsluna tryggji betur vernd fatlaðra barna og nauðsynlegt samstarf.

Boðleiðir eru styttri en var fyrir yfirfærslu.

Aukin þekking og nálgun í málum er varða seinfæra foreldra sem eru inni á borði barnaverndar og/eða foreldrar sem eiga fötluð börn. Að sama skapi eru starfsmenn í málefnum fatlaðra víðsýnni um barnaverndarmál og vinnslu þeirra.

Sérstaklega er vikið að sérhæfðri faglegri þekkingu og talið til bóta að þroskaþjálfar hafi aukna aðkomu að barnaverndarmálum, þar sem fötluð börn eiga í hlut eða fatlaðir foreldrar.

Það sem reynst hefur neikvætt er fyrst og fremst einn þáttur:

Átakalínur hafa færst milli Barnaverndarstofu og sveitarfélaga í stað þess að hafa verið milli Svæðisskrifstofu og sveitarfélaga.

Ekki hefur orðið samþætting eða samfella í úrræðum á vegum ríkisins (Barnaverndarstofa) í barnaverndarmálum fatlaðra barna. Úrræði virðast ekki vera til og þessum börnum vísað frá.

Ekki nægilega skýrt hvernig mæta eigi þörfum barna með miklar þjónustufarir t.d. er ekki gert ráð fyrir búsetu fatlaðra barna skv. lögum utan fjölskyldu. Í barnaverndarkerfinu og þá hjá Barnaverndarstofu er ekki gert ráð fyrir úrræðum fyrir þessi börn. Skipting kostnaðar þegar um kostnaðarsama þjónustu er að ræða er óljós.

3.8.5 Skólar reknir af eða með stuðningi frá sveitarfélögum

Svör voru öll á einn veg við spurningunni um hafa áhrif yfirfærslan hefði haft á möguleika til samþættingar og samfelli við skóla sem reknir eru af eða með stuðningi frá sveitarfélögum.

Allir svarendur lýstu einungis jákvæðum áhrifum en margir tiltóku jafnframt að nán samvinna milli aðila í málefnum fatlaðra barna hefði þróast um langt árabil og verið byrjuð áður en kom til yfirfærslunnar. Það breyti því hins vegar ekki að yfirfærslan hafi aukið tækifæri til þess að gera betur:

... stuttar boðleiðir, betri nýting fjármuna, betri nýting fagfólks/fagþekkingar, byggð upp teymisvinna. Dásæmdin uppmáluð!

... betra og skilvirkara samstarf við skóla varðandi málefni fatlaðra barna frá því sem áður var á svæðisskrifstofu. Hér skiptir nálægðin miklu máli.

Einfaldar kerfi þar sem að einn starfsmaður frá félagsþjónustu er með málið í stað tveggja áður þ.e. félagsþjónustu og svæðisskrifstofu. Vegna þessa eru samskipti milli foreldra, félagsþjónustu og skóla einfaldari og skilvirkari. Einnig eru spennandi tímar framundan þar sem að skólaskrifstofa mun færast inn til sveitarfélaganna og sum staðar til félagsþjónustunnar.

3.8.6 Skólar reknir af eða með stuðningi frá ríki

Svörun við þessari spurningu var fremur slök en almennt var lýst jákvæðum viðhorfum til þess hvaða áhrif yfirfærslan hefði haft. Sérstaklega er tiltekið að nýir framhaldsskólar hafi tryggt samfellu í skólastarfi í heimabyggð og komi það sér vel fyrir fatlaða nemendur.

Önnur þjónusta en framhaldsskólinn öll á sama stjórnsýslustigi sem gerir samvinnuna einfaldari.

Ágætt samstarf hefur myndast milli starfsfólks í málaflokki fatlaðs fólks og framhaldsskóla bæjarins og fleiri framhaldsskóla, fötluðum nemendum og starfsfólki skólanna til hagsbóta. Það snýr m.a. að undirbúningi að því hvað tekur við eftir að framhaldsskólanámi lýkur.

Í svörum eru tvö atriði nefnd sem neikvæð:

Ágreiningur hefur verið um kostnaðarskiptinu þjónustu milli ríkis og sveitarfélaga á hluta svæðis.

Mismunandi metnaður í þjónustu gagnvart mismunandi fötlun nemenda.

3.9 Samspil við réttindagæslu og réttindavakt velferðarráðuneytisins

Til viðbótar spurningum um samfellu milli þjónustukerfa var einnig innt eftir viðhorfum stjórnenda til þess hvernig samspilið hefði gengið milli þjónustusvæða og réttindagæslumanna og réttindavaktar velferðarráðuneytisins.

Vert að hafa í huga að réttindagæslufyrirkomulaginu var ekki komið á laggirnar samhliða yfirfærslunni, heldur tók það gildi í tveimur áföngum, fyrst þann 1. júlí 2011 (réttindagæslumenn, persónulegir talsmenn og réttindavakt) og síðan 1. október 2012 (ráðstafanir til að draga úr nauðung í þjónustu við fatlað fólk).¹⁸

Ákvæði IV. kafla laga um persónulega talsmenn og umboð réttindagæslumanna þeim til handa, gilda einnig um réttindagæslu einstaklinga sem vegna afleiðinga viðvarandi sjúkdóms eða slyss þurfa stuðning við undirbúning upplýstrar ákvörðunar um persónuleg málefni eða aðstoð við að leita réttar síns hvort sem er gagnvart opinberum þjónustuaðilum, öðrum stjórnvöldum eða einkaaðilum. Réttindagæslukerfið hefur því víðari skírskotun en einungis til málaflokks fatlaðs fólks.

¹⁸ Lög nr. 88/2011 m.s.b., sjá: <http://www.althingi.is/lagas/nuna/2011088.html>.

Svör stjórnenda þjónustusvæðanna um hvernig samspilið við réttindagæslu/réttindavakt voru á þennan veg:

		Hlutfall	Fjöldi þjsv.
Mjög vel		28.6%	4
Vel		21.4%	3
Hvorki né		42.9%	6
Illá		7.1%	1
Mjög illa		0.0%	0
Veit ekki / vil ekki svara		0.0%	0

Mynd 23. Hvernig hefur samspil við réttindagæslu/réttindavakt gengið?

Sp. 84

Enda þótt mörg þjónustusvæði svari „hvorki né“ verður að telja að niðurstöðurnar séu býsna jákvæðar um það hvernig til hafi tekist við að bæta réttarvernd fatlaðs fólks og leggja drög að eðlilegum samskiptum milli ríkis og sveitarfélaga hvað varðar þennan eftirlitsþátt, á þeim tiltölulega skamma tíma sem liðinn er.

Aðspurðir um það sem verið hefði jákvætt nefndu stjórnendur m.a. skjót viðbrögð og greið upplýsingamiðlun eru það væntanlega meðmæli með því fyrirkomulagi að réttindagæslumenn starfi svæðisbundið:

Jákvætt= stuttar boðleiðir og brugðist skjótt við þeim málum sem vísað er til hans.

... bregst einnig fljótt við okkar ábendingum t.d. ef við teljum að verið sé að brjóta á rétti fatlaðs fólks.

+ góð upplýsingamiðlun.

Þá er sérstaklega nefnt að fyrirkomulagið sé betra en það sem áður var:

Núverandi skipulag réttindagæslu er veruleg framför frá hinu gamla kerfi, það er ljóst á svæðinu hver er réttindagæslumaður og hvert fólk getur snúið sér. Svæðisráðin gömlu voru form sem orðin voru úrelt.

Réttindagæslumaður hefur lagt mikið upp úr fræðslu og kynningu á sínu starfi sem og unnið í mörgum einstaklingsmálum í góðu samstarfi við starfsmenn þjónustusvæðisins.

Í svörum um það sem teldist neikvætt var áberandi að stjórnendur þjónustusvæða nefndu að hlutverk réttindagæslumanna væri óskýrt:

Nokkuð hefur borðið á því að hlutverk réttindagæslumanna er óljóst enda víðfeðmt. Óskýrar valdheimildir og valdmörk réttindagæslumanna. Réttindagæslumenn hafa ekki úrræði né umboð til að beita sér í ákveðnum málum sem varða réttindi fatlaðs fólks.

Þá er athyglisvert að í svörum þriggja þjónustusvæða er vikið að vandamálum sem tengjast því hvort réttindagæslumaður sé að koma fram fyrir hönd notanda eða aðstandenda hans:

Jafnframt gætir ekki alltaf hlutleysis sérsta[k]lega þegar hagsmunir foreldra og fatlaðra barna (uppkominn) stangast á. Virðast í sumum tilfellum vera í hlutverki foreldraráðgjafa frekar en réttindagæslumanns fatlaðs fólks. Í einstak[a] málum hefur hann tekið afstöðu með aðstandendum en ekki notendum. Sumir réttindagæslumenn virðast velkjast í vafa hvort þeir eru réttindagæslumenn eða ráðgjafar.

Samskipti við sérfræðiteymi voru einnig nefnd:

Neikvætt er að erfiðlega gengur að fá svör við málum sem send eru til sérfræðiteymis vegna nauðungar og þvingunar.

3.10 Verkaskipti í eftirliti

Í tengslum við aðrar spurningar sem varða samfellu og verkaskipti í málaflokknum var talið rétt að kanna afstöðu þjónustusvæðanna til þess hvernig verkaskipti í eftirliti milli ríkis og sveitarfélaga hefðu gengið.

Skemmst er frá því að segja að 12 þjónustusvæði svöruðu þessari spurningu með „Hvorki né“ en þrjú létu ekki uppi svar.

Undirliggjandi hér er sú staðreynd að þrátt fyrir að þrjú ár séu nú liðin frá yfirfærslu er enn ófrágengið að verulegu leyti hvernig ríkið hyggst framkvæma eftirlit með gæðum og inntaki þjónustu við fatlað fólk, en gerður er greinarmunur á slíku eftirliti og gæslu borgaralegra réttinda fatlaðs fólks (sbr. 3.9 hér að framan).

Samhliða yfirfærslunni var lögum breytt um eftirlitshlutverk velferðarráðuneytisins og mælt fyrir um að ráðherra hafi eftirlit með framkvæmd laganna, þar á meðal að þjónusta, starfsemi og rekstur sveitarfélaga og annarra aðila samkvæmt þeim sé í samræmi við markmið laganna, reglugerða og reglna settra samkvæmt þeim og að réttindi fatlaðs fólks séu virt. Markmið eftirlitsins er jafnframt að safna og miðla upplýsingum til að tryggja sambærilega þjónustu við fatlaða einstaklinga í ljósi ólíkra þarfa. Ráðherra skal gera tillögur til sveitarfélaga um úrbætur á þjónustu þar sem þess er þörf og stuðla að samræmingu hennar. Enn fremur skal ráðherra hafa umsjón með gerð þjónustu- og gæðaviðmiða í samvinnu við Samband íslenskra sveitarfélaga og að höfðu samráði við heildarsamtök fatlaðs fólks.¹⁹

Í lögnum er ennfremur heimild til setningar reglugerðar um framkvæmd eftirlitsráðuneytisins og upplýsingaskyldu sveitarfélaga. Liggur fyrir að í þeirri reglugerð verði fjallað um skilin á milli ytra eftirlitsráðuneytisins og innra eftirlits sveitarfélaga og þjónustusvæða, en mælt er fyrir um það í 4. gr. laganna að sveitarfélög (og þar með þjónustusvæði sem þau mynda) skuli hafa innra eftirlit með framkvæmd þjónustunnar.

Umrædd reglugerð hefur ekki verið sett né hafa þjónustu- og gæðaviðmið verið þróuð eins og lögin gera ráð fyrir. Viðhorf þjónustusvæða mótast eðlilega af því:

Hefur ekki reynt á eftirlit eða verkaskipti. Tilhneiging er hjá ríki / ráðuneyti að auka kröfur til sveitarfélaga í reglum eftir yfirfærsluna. Frekar er hægt að tala um leiðbeiningar heldur en eftirlit s.s. í formi leiðbeinandi reglna.

Enn er verið að bíða eftir gæðaviðmiðum frá ráðuneyti.

Hvað varðar efni um gæðaeftirlit þá erum við enn að bíða eftir því frá ríkinu sem er mjög slæmt og hamlar eftirlitsstörf[um].

Innra eftirlit sveitarfélaga þarf að þróa betur. Eftirlitsþættinum frá ríkinu er ekki nógu vel sinnt og er nauðsynlegt að þróa það betur í náninni framtíð.

Þau hafa fylgt öllu mjög vel eftir að verkefnið verði unnin, en of mikið sett á sveitarfélögin á of skömmum tíma. Kröfurnar orðnar mjög miklar á skömmum tíma einnig.

Byrjunarörðugleikar í gagnaöflun hafa lagast [...] enn í þróun hvað varðar skráningu. Innra eftirlit til staðar en ekki eins öflugt og fyrir yfirfærslu. Unnið er að því að bæta úr því og efla.

Á þetta hefur ekki reynt enn sem komið er.

Ekki orðið vart við eftirlit ríkisins.

¹⁹ Sjá [2. mgr. 3. gr. laga nr. 59/1992](#), eins og þeim var breytt með lögum nr. 152/2010.

Viðaukar (birtir í vefútgáfu á heimasíðu Sambands íslenskra sveitarfélaga)

1. Yfirlit um þjónustusvæðin
2. Yfirlit um heimsóknir á þjónustusvæðin frá maí til september 2013 ásamt umræðupunktum
3. Spurningakönnunin eins og hún var lögð fyrir þjónustusvæðin
4. Tölvupóstar til tengiliða á þjónustusvæðunum vegna svara við spurningum
5. Tilvísanir og heimildir