



Skýrsla um eftirfylgni:  
*Þjónusta við fatlaða*

September 2014

# Efnisyfirlit

Niðurstöður .....	3
1 Inngangur.....	5
2 Þjónusta við fatlaða .....	6
2.1 Útdráttur úr skýrslu Ríkisendurskoðunar frá 2010 .....	6
2.2 Viðbrögð við ábendingum og mat á þeim.....	7

# Niðurstöður

Í skýrslunni *Þjónusta við fatlaða* (ágúst 2010) kom fram að samkvæmt fjárlögum ársins 2010 næmu framlög ríkisins til þjónustu við fatlaða 11,2 ma.kr. Svæðisskrifstofur fatlaðra sæju um að veita þjónustuna í umboði félags- og tryggingamálaráðuneytis (nú velferðarráðuneyti) en að auki önnuðust fimm sveitarfélög/byggðasamlög málaflokkinn gegn greiðslum úr ríkissjóði. Áætlað væri að 60,2% framlagsins rynni til svæðisskrifstofa og 14,8% til sveitarfélaga/byggðasamlaga. Afgangurinn (25%) rynni til sjálfseignarstofnana sem sinntu málaflokknum og húsnæðis- og atvinnumála fatlaðra.

Ríkisendurskoðun taldi skipulagi og stjórnun málaflokksins ábótavant. Ekki lægi fyrir formlega samþykkt heildarstefna með aðgerðum og árangursmælikvörðum. Þá tækju fjárveitingar til þjónustuaðila ekki mið af lögbundnu mati á þjónustupörf þjónustupega, auk þess sem þeir bókfærðu ekki kostnað við málaflokkinn með sambærilegum hætti sem m.a. hamlaði raunhæfum samanburði einstakra útgjaldaliða. Meginþættir í faglegri starfsemi þjónustuaðila fylgdu ekki samræmdum verklagsreglum og eftirlit ráðuneytisins með starfsemi þeirra væri ófullnægjandi. Það hefði t.d. ekki safnað samræmdum upplýsingum um starfsemi þjónustuaðila frá árinu 2004.

Í ljósi þessa taldi Ríkisendurskoðun ekki unnt að meta hvort þjónusta við fatlaða væri skilvirk, árangursrík eða í samræmi við lög. Þá leiddi skortur á samanburðarhæfum upplýsingum um þjónustuna til þess að ekki lægi ljóst fyrir hvort hagkvæmara væri að ríki eða sveitarfélög veittu hana eða hvor tilhögunin skilaði betri þjónustu. Greining á fyrirbyggjandi gögnum gæfi í besta falli óljósar vísbendingar í þessum efnum.

Fram kom að þótt þjónusta við fatlaða flyttist alfarið frá ríki til sveitarfélaga, eins og raunin varð 1. janúar 2011, myndi félags- og tryggingamálaráðuneyti eftir sem áður bera ábyrgð á yfirstjórn málaflokksins og eftirliti með framkvæmd þjónustunnar. Það yrði því að beita sér fyrir nauðsynlegum úrbótum. Ríkisendurskoðun beindi alls níu ábendingum til ráðuneytisins. Þær voru að ljúka þyrfti stefnumótun fyrir málaflokkinn, miða fjárveitingar við þjónustupörf, samræma þjónustumat, gera rekstrarupplýsingar aðgengilegar og gera upplýsingakerfið Grósku að virku stjórnþæki. Þá var ráðuneytið hvatt til að tryggja samræmi í þjónustunni, endurskoða starfsemi svæðisráða og trúnaðarmanna, móta reglur um hámarksbiðtíma eftir þjónustu og tryggja að hægt yrði að meta ávinning af fyrirhuguðum flutningi málaflokksins til sveitarfélaga. Ríkisendurskoðun telur ekki þörf á að ítreka neina þessara ábendinga því vinna við átta þeirra er í ásættanlegum farvegi og fallið er frá einni.

Hvað snertir ábendingu um að velferðarráðuneyti móti stefnu um þjónustu við fatlaða samþykkti Alþingi í júní 2012 þingsályktun um framkvæmdaáætlun í málefnum fatlaðs fólks 2012–14. Þar voru tilgreind meginmarkmið í málaflokki fatlaðs fólks fyrir árin 2012–20 og sett fram þriggja ára áætlun (2012–14) með 43 verkefnum til að framfylgja þeim. Framkvæmdaáætlunin átti að renna sitt skeið í árslok 2014 en hefur verið

**Skipulagi og stjórnun málaflokksins var ábótavant 2010**

**Ekki hægt að meta hvort þjónustan væri árangursrík**

**Níu ábendingum beint til ráðuneytisins 2010**

**Engin ábending ítrekuð 2014**

framlengd um tvö ár, eða til ársloka 2016. Ríkisendurskoðun hvetur velferðarráðuneyti til að meta að þeim tíma liðnum hvernig til hefur tekist við framkvæmd og árangur áætlunarinnar og nýta lærdóm af því mati við gerð nýrrar áætlunar svo meginmarkmið í málaflokki fatlaðra fyrir árin 2012–20 náist eins og að er stefnt.

Áformað að mat á fjárhagslegum ávinningi liggi fyrir í árslok 2014

Í desember 2013 gaf endurskoðunar- og ráðgjafafyrirtækið KPMG út skýrslu um kostnaðargreiningu á málaflokki fatlaðra vegna ársins 2012. Í maí 2014 lauk Jöfnunarsjóður sveitarfélaga við sams konar greiningu vegna ársins 2011 og áformað er að uppgjör vegna ársins 2013 liggi fyrir haustið 2014. Rekstrarupplýsingar ættu því að vera aðgengilegar og ekkert að vanbúnaði að meta fjárhagslegan ávinning af flutningi á málefnum fatlaðra frá ríki til sveitarfélaga í árslok 2014.

Áformað að mat á faglegum ávinningi liggi fyrir í árslok 2015

Á vegum velferðarráðuneytis hefur verið unnið að verklagsreglum sem byggja á reglugerð nr. 1054/2010 um þjónustu við fatlað fólk á heimili sínu. Þá hefur Hagstofa Íslands aflað upplýsinga vegna árána 2011 og 2012 um fjölda þjónustunotenda skipt eftir aldri, kyni, þjónustusvæðum og tegund þjónustu. Að mati velferðarráðuneytis verða að liggja fyrir samsvarandi upplýsingar fyrir eitt til tvö ár í viðbót til að setja megi raunhæf þjónustu- eða gæðaviðmið. Þegar þau liggi fyrir verði betur hægt að tryggja samræmi í þjónustunni og meta faglegan ávinning af flutningi málaflokksins. Ráðuneytið áformar að slíkt mat liggi fyrir í árslok 2015. Þá skilaði Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands skýrslum árin 2011 og 2014 með kortlagningu á aðstæðum fatlaðra sem verða einnig nýttar við mat á faglegum ávinningi af flutningnum.

Fallið frá ábendingu um Grósku

Hvað snertir ábendingu um að upplýsingakerfið Gróska yrði gert að virku stjórnþæki þá hefur það ekki gengið eftir. Ástæðan er einkum sú að fæst sveitarfélögin kusu að nýta það, m.a. vegna þess að þau höfðu þegar tekið önnur kerfi í notkun þegar þau tóku við málaflokki. Ríkisendurskoðun fellur frá ábendingunni en gagnrýnir hvernig staðið var að kaupum á kerfinu og innleiðingu þess en það var m.a. ekki boðið út, þarfa- greiningu var ábótavant og það fór langt fram úr kostnaðaráætlun.

Kveðið á um hámarksbiðtíma í reglugerð um þjónustu við fatlað fólk

Hvað varðar ábendingu um endurskoðun á starfsemi svæðisráða og trúnaðarmanna, þá tóku í júní 2011 gildi ný lög um réttindagæslu fyrir fatlað fólk sem kveða á um að réttindagæslumenn og persónulegir talsmenn fatlaðs fólks komi í þeirra stað. Í maí 2012 skipaði ráðuneytið einnig sex manna réttindavakt til að hafa yfirumsjón með réttindum fatlaðra. Varðandi ábendingu um að móta þyrfti reglur um hámarksbiðtíma eftir þjónustu þá kveður reglugerð um þjónustu við fatlað fólk á heimili sínu á um tímamörk sveitarfélaga þar að lútandi. Ríkisendurskoðun áréttar að velferðarráðuneyti hafi eftirlit með og fylgi því eftir að sveitarfélög virði þessi tímamörk.

Fjárveitingar byggja að hluta á þjónustuþörf

Í framangreindri reglugerð um þjónustu við fatlað fólk á heimili sínu er einnig ákvæði um að tryggja beri samræmt mat á þjónustuþörf. Slíkt mat er komið í notkun (svokallað SIS-mat/ *Support Intensity Scale*) en nokkur ágreiningur hefur verið um framkvæmd þess. Unnið er að lausn hans með fyrirhuguðum breytingum á 5. grein reglugerðarinnar í samstarfi velferðarráðuneytis, Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga og Sambands íslenskra sveitarfélaga. Ábending um að fjárveitingar byggji á mati á þjónustuþörf hefur komið til framkvæmda eftir tilkomu SIS-matsins. Árið 2013 gildi SIS-matið 53,34% við skiptingu framlaga úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga og áformað er að það gildi 80% árið 2014.

# 1 Inngangur

Ríkisendurskoðun er sjálfstæð eftirlitsstofnun Alþingis og sækir heimild sína til stjórnsýsluendurskoðunar í 9. gr. laga nr. 86/1997 um stofnunina. Slík endurskoðun felst í því að kanna meðferð og nýtingu almannafjár, hvort hagkvæmni og skilvirkni sé gætt í rekstri ríkisstofnana og hvort gildandi lagafyrirmælum sé framfylgt í því sambandi. Stofnunin skal gera hlutaðeigandi stjórnvöldum grein fyrir niðurstöðum sínum, vekja athygli á því sem hún telur hafa farið úrskeiðis í rekstrinum og benda á leiðir til úrbóta.

Ríkisendurskoðun er sjálfstæð eftirlitsstofnun Alþingis

Í samræmi við staðal Alþjóðasamtaka ríkisendurskoðana um stjórnsýsluendurskoðun (ISSAI 3000) er hverri úttekt Ríkisendurskoðunar fylgt eftir með sjálfstæðri athugun á því hvort og þá hvernig brugðist hafi verið við ábendingum hennar. Í því sambandi er lögð megináhersla á að kanna hvort þeir annmarkar eða veikleikar sem stofnunin vakti athygli á séu enn fyrir hendi.

Í þessari eftirfylgniúttekt er ábendingum í skýrslu Ríkisendurskoðunar *Þjónusta við fatlaða* (ágúst 2010) fylgt eftir. Skýrslan beindist að stjórnun og skipulagi málaflokksins, eftirliti félags- og tryggingamálaráðuneytis (nú velferðarráðuneyti) með honum og þjónustu svæðisskrifstofa ríkisins og sveitarfélaga/byggðarsamlaga með þjónustusamninga við ríkið.

Fylgt eftir ábendingum frá árinu 2010

Við vinnslu úttektarinnar var aflað upplýsinga og gagna hjá velferðarráðuneyti, Sambandi íslenskra sveitarfélaga og Jöfnunarsjóði sveitarfélaga. Þau fengu öll drög að skýrslunni til umsagnar. Þá var aflað upplýsinga frá nokkrum sveitarfélögum, þ. á m. Reykjavíkurborg. Ríkisendurskoðun þakkar þeim sem veittu upplýsingar og aðstoð við vinnslu úttektarinnar.

## 2 Þjónusta við fatlaða

### 2.1 Útdráttur úr skýrslu Ríkisendurskoðunar frá 2010

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar [Þjónusta við fatlaða](#) (2010) kom fram að samkvæmt fjárlögum ársins 2010 næmu framlög ríkisins til málefna fatlaðra samtals 11,2 ma.kr. Svæðisskrifstofur sæju um að veita þjónustuna í umboði félags- og tryggingamálaráðuneytis (nú velferðarráðuneyti) en auk þess hefði það samið við fimm sveitarfélög eða byggðasamlög um að annast málaflokkinn á sínum svæðum gegn greiðslum úr ríkissjóði. Áætlað væri að svæðisskrifstofur fengju 60,2% af heildarframlögum til málaflokksins árið 2010 en sveitarfélög/byggðasamlög 14,8%. Afgangurinn, 25%, rynni til annarra þjónustuaðila, s.s. sjálfseignarstofnana og húsnæðis- og atvinnumála fatlaðra.

Fram kom að skipulagi og stjórnun málaflokksins væri ábótavant. Formlega samþykkt heildarstefna með tímasettum aðgerðum og skilgreindum árangursmælikvörðum lægi ekki fyrir en félags- og tryggingamálaráðuneyti bar lögum samkvæmt að móta slíka stefnu. Árið 2004 hafi ráðuneytið hafið stefnumótunarvinnu með aðkomu margra aðila og drög að stefnu verið kynnt í desember 2006 en hún aldrei verið samþykkt.

Í skýrslunni gerði Ríkisendurskoðun athugasemd við að fjárveitingar til þjónustu við fatlaða tækju ekki mið af reglubundnu mati á þjónustubörf eins og lög kvæðu á um. Árið 2010 hafi verið byrjað að undirbúa svokallað SIS-mat (*Support Intensity Scale*) sem átti m.a. að veita upplýsingar um hvaða þjónustu fatlaðir einstaklingar þyrftu á að halda, umfang hennar og kostnað. Ríkisendurskoðun benti á mikilvægi þess að félags- og tryggingamálaráðuneyti hefði eftirlit með að matið uppfyllti settar kröfur, s.s. að það væri samræmt á landsvísu svo fatlaðir nytu jafnræðis.

Fram kom að sjö manna svæðisráð (eitt á hverju starfssvæði málefna fatlaðra) sinntu faglegu og fjárhagslegu eftirliti með starfsemi og rekstri þeirra aðila sem veittu fötluðu fólki þjónustu. Svæðisráðin skipuðu trúnaðarmann á sínu svæði sem annaðist réttindagæslu fatlaðra en í reynd sinntu hvorki svæðisráð né trúnaðarmenn verkefnum sínum með viðunandi hætti. Svæðisráðin ættu m.a. að skila ýmsum umsögnum og skýrslum til ráðuneytisins en sinntu því yfirleitt lítið eða ekki.

Í skýrslunni kom fram að svæðisskrifstofur og sveitarfélög bæru faglega ábyrgð á þeirri þjónustu sem þau veittu fötluðum á kostnað ríkisins samkvæmt reglugerð og þjónustusamningum en eftirlit félags- og tryggingamálaráðuneytis með starfsemi þeirra væri ófullnægjandi. Meginþættir faglegrar starfsemi fylgdu ekki samræmdum verklagi, t.d. hefði aðeins ein svæðisskrifstofa útbúið gæðahandbók fyrir starfsemina og ekki lægi fyrir með hvaða hætti þjónustusamningar ríkisins við einstök sveitarfélög hefðu verið uppfylltir. Því væri ekki hægt að fullyrða að jafnræði ríkti meðal þjónustupega, hvorki varðandi þjónustumagn né biðtíma eftir þjónustu. Félags- og tryggingamálaráðuneyti hefði ekki kallað eftir samræmdum upplýsingum um starfsemi þjónustuaðila frá árinu 2004 og eina reglubundna eftirlit þess væri fólgið í árlegri yfirferð á rekstrar-

Framlög til málefna fatlaðra námu 11,2 ma.kr. árið 2010

Formlega samþykkt heildarstefna lá ekki fyrir

Fjárveitingar tóku ekki mið af reglubundnu mati á þjónustubörf

Starfsemi svæðisráða og trúnaðarmanna ábótavant

Samræmt verklag skorti

áætlunum þeirra. Ríkisendurskoðun hvatti ráðuneytið til að efla eftirlit sitt og grípa til aðgerða ef frávik kæmu í ljós. Þá benti stofnunin á mikilvægi gæðastaðla til að stuðla að samræmi í þjónustu við fatlaða.

Fram kom að upplýsingakerfið Gróska hefði m.a. átt að tryggja samræmdar lykilupp- lýsingar um þjónustu við fatlaða, bæta yfirsýn um málaflokkinn, auðvelda þjónustu- aðilum utanhald um upplýsingar um starfsemina og skapa betri forsendur fyrir heildstæða stefnumótun og áætlanagerð. Kerfið hefði aldrei orðið það stjórn- tæki sem ráðuneytið hefði lagt upp með en kostnaður við það hefði farið langt fram úr áætlun. Þá kom fram að kostnaður við málaflokkinn væri ekki bókfærður með sambærilegum hætti hjá öllum þjónustuaðilum sem m.a. hamlaði raunhæfum samanburði á einstök- um útgjaldaliðum hans og mati á heildarumfangi þeirra.

Gróska varð aldrei það stjórn- tæki sem lagt var upp með

Í skýrslunni kom fram að flutningur málefna fatlaðra frá ríki til sveitarfélaga hefði verið á döfni frá árinu 1992. Í mars 2009 hefðu ríki og sveitarfélög undirritað viljayfirlýs- ingu um flutninginn frá og með 1. janúar 2011. Í júlí 2010 hefðu þessir aðilar svo gert með sér samkomulag um fjárhagslegar forsendur hans. Markmið flutningsins væri m.a. að tryggja fötluðum jafnrétti og skapa þeim skilyrði til eðlilegs lífs. Þótt þjónusta við fatlaða færðist alfarið frá ríki til sveitarfélaga myndi félags- og tryggingamálaráðu- neyti eftir sem áður bera ábyrgð á yfirstjórn málaflokksins og eftirliti með framkvæmd þjónustunnar. Meta skyldi faglegan og fjárhagslegan ávinning flutningsins árið 2014. Ríkisendurskoðun benti á að tryggja yrði að þjónustuaðilar gætu veitt áreiðanlegar upplýsingar vegna matsins í upphafi og lok tímabilsins en vegna skorts á upplýsingum árið 2010 væri hvorki unnt að meta hvort þjónusta við fatlaða væri skilvirk, árangurs- rík eða í samræmi við lög né hvort og þá hvaða ávinningi flutningur málaflokksins frá ríki til sveitarfélaga myndi skila. Þó mætti ætla að samþætting þjónustu við fatlaða og félagsþjónustu sveitarfélaga gæti leitt til lægri stjórnunar- og ráðgjafarkostnaðar, betri nýtingar einstakra tegunda þjónustu og samfelldari og öruggari þjónustu.

Meta átti fjárhagslegan og faglegan ávinning árið 2014

## 2.2 Viðbrögð við ábendingum og mat á þeim

Í skýrslu sinni árið 2010 beindi Ríkisendurskoðun níu ábendingum til félags- og trygg- ingamálaráðuneytis (nú velferðarráðuneyti) vegna þjónustu við fatlaða, þ.e. að ljúka þyrfti stefnumótun fyrir málaflokkinn, þjónustumat yrði að vera samræmt, rekstrar- upplýsingar yrðu að vera aðgengilegar, gera yrði Grósku að virku stjórn- tæki, tryggja þyrfti samræmi þjónustunnar, endurskoða yrði starfsemi svæðisráða og trúnaðar- manna, móta yrði reglur um hámarksbiðtíma, fjárveitingar yrðu að byggja á reglulegu mati á þjónustupörf og tryggja yrði að unnt væri að meta mögulegan ávinning af flut- ingi málaflokksins.

Ríkisendurskoðun telur ekki þörf á að ítreka neina þessara ábendinga því vinna við átta þeirra er í ásættanlegum farvegi og fallið er frá einni.

### 1. Ljúka þarf stefnumótun fyrir málaflokkinn

Ríkisendurskoðun lagði áherslu á að félags- og tryggingamálaráðuneyti samþykkti formlega heildarstefnu um þjónustu við fatlaða þar sem fram kæmi skýr forgangs- röðun, markviss aðgerðaáætlun og skilgreindir árangursmælikvarðar. Ráðuneytið yrði síðan að fylgja stefnunni eftir gagnvart veitendum þjónustunnar.

## Framkvæmda- áætlun í mál- efnum fatlaðs fólks 2012–14

Í svari velferðarráðuneytis árið 2013 við því hvort og þá hvernig það hefði brugðist við ábendingunni kom fram að vorið 2011 hefði velferðarráðherra skipað nefnd, með fulltrúum ráðuneytisins, Landssamtakanna Þroskahjálpar, Öryrkjabandalags Íslands og Sambands íslenskra sveitarfélaga, til að vinna þingsályktunartillögu um framkvæmda-áætlun í málefnum fatlaðs fólks. Í henni skyldi setja fram stefnu í málefnum fatlaðra, skýra forgangsröðun verkefna, markvissa aðgerðaáætlun og skilgreinda árangursmælikvarða. Alþingi hafi samþykkt [Framkvæmdaáætlun í málefnum fatlaðs fólks 2012–14](#) þann 11. júní 2012. Til að fylgja áætluninni eftir hefði verið stofnaður samráðshópur innan ráðuneytisins sem m.a. sendi bréf til allra ábyrgðaraðila verkefna (einkum sveitarfélög) og vakti athygli á ábyrgð þeirra í þessu efni.

## Fullnægjandi kostnaðaráætlun lá ekki fyrir

Ríkisendurskoðun kynnti sér framkvæmdaáætlunina, ásamt stöðumati frá apríl 2013 sem unnið var með aðstoð fyrrgreindra ábyrgðaraðila. Í áætluninni eru tilgreind meginmarkmið í málaflokki fatlaðs fólks fyrir árin 2012–20 og sett fram þriggja ára áætlun (2012–14) með 43 verkefnum. Verkefni eru á átta málavíðum sem lúta að aðgengi, atvinnu, félagslegri vernd/sjálfstæðu lífi, heilbrigði, ímynd og fræðslu, mannréttindum, menntun og þátttöku. Áætlunin gerði ráð fyrir að heildarkostnaður næmi 150 m.kr. sem skiptist á þrjú ár, þ.e. 24 m.kr. 2012, 56 m.kr. 2013 og 70 m.kr. 2014. Athugun Ríkisendurskoðunar leiddi m.a. í ljós að ekki var unnin fullnægjandi kostnaðaráætlun fyrir öll verkefni og skilgreining margra árangursmælikvarða var óljós.

## Fjármögnun verkefna ekki tryggð

Í lok ágúst 2014 greindi velferðarráðuneyti Ríkisendurskoðun frá því að stöðumatið hefði ekki verið uppfært frá árinu 2013. Þá kom fram að félags- og húsnæðismálaráðherra hefði framlengt gildistíma áætlunarinnar um tvö ár, þ.e. til ársloka 2016, og bætt við verkefnum á sviði velferðartækni. Einnig kom fram að fjármögnun þingsályktunarinnar hefði ekki gengið eftir eins og lagt var upp með vorið 2012. Að sögn ráðuneytisins höfðu samtals 32 m.kr. runnið til verkefna hennar haustið 2014 en fyrir lægi ríkisstjórnarsamþykkt um að veita 50 m.kr. til þeirra í frumvarpi til fjárlaga 2015. Samkvæmt frumvarpi til fjárlaga 2015 nemur þessi fjárhæð 62,3 m.kr.

Í umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga við drög að skýrslu þessari frá 10. september 2014 kom fram að því kæmi á óvart að ráðherra hefði framlengt gildistíma framkvæmdaáætlunar í málefnum fatlaðs fólks til ársloka 2016 og bætt við hana verkefnum á sviði velferðartækni. Þetta hafi ekki verið kynnt fyrir sveitarfélögunum sem séu þó bæði stjórnvöld og þjónustuveitendur í málaflokknum. Þá kom fram að sambandið hefði strax í upphafi bent á að aðgerðir áætlunarinnar væru of margar og óraunhæft að þeim yrði öllum hrint í framkvæmd án tryggjar fjármögnunar, auk þess sem ótækt væri að ætla sveitarfélögunum að bera ábyrgð á fjölmörgum aðgerðum án skýrrar leiðsagnar um forgangsröðun innan tímabilsins. Það hafi sveitarfélögin þó þurft að gera. Þá hafi sveitarfélögin einungis fengið lítið brot af þeim 32 m.kr. sem runnið hafi til verkefna áætlunarinnar til hausts 2014. Auk þess hafi Alþingi gert Samband íslenskra sveitarfélaga ábyrgt fyrir tveimur verkefnum og ætlað fjárveitingar til þeirra, þ.e. *Áhrif og þátttaka notenda* (kostnaðarmat 10 m.kr.) og *Sveigjanlegt vinnufyrirkomulag í þjónustu við fatlað fólk* (kostnaðarmat 18 m.kr.) en ekkert fjármagn hafi komið frá ráðuneytinu vegna þessa.



Ríkisendurskoðun ítrekar ekki ábendinguna. Framlengd framkvæmdaáætlun rennur sitt skeið í árslok 2016. Stofnunin hvetur velferðarráðuneyti til að meta að þeim tíma liðnum hvernig til hefur tekist við framkvæmd og árangur áætlunarinnar og nýta lærdóm af því mati við gerð nýrrar áætlunar þannig að meginmarkmið í málaflökki fatlaðs fólks fyrir árin 2012–20 náist eins og að er stefnt.

**Framkvæmda-  
áætlun framlengd  
til ársloka 2016**

## 2. Þjónustumat verður að vera samræmt

Ríkisendurskoðun benti á mikilvægi þess að félags- og tryggingamálaráðuneyti hefði eftirlit með að nýtt kerfi til að meta þjónustubörf einstaklinga uppfyllti þær kröfur sem til þess væru gerðar, m.a. að það væri samræmt á landsvísu til að tryggja jafnræði.

Í svari velferðarráðuneytis árið 2013 við því hvort og þá hvernig það hefði brugðist við ábendingunni kom fram að velferðarráðherra hefði í árslok 2010 sett reglugerð nr. 1054/2010 um þjónustu við fatlað fólk á heimilum sínum. Markmið hennar væri m.a. að fatlað fólk fengi félagslega þjónustu og sérstakan stuðning til að geta búið eins og best hentar hverjum og einum og að samræma verklag við mat á stuðningsþörf. Í henni er annars vegar lýst verklagi sem sveitarfélög skulu viðhafa við grunnmat á almennum stuðningsþörfum (sbr. lög nr. 40/1991 um félagsþjónustu sveitarfélaga) og hins vegar við mat á þjónustu fyrir sérstakan stuðning (lög nr. 59/1992 um málefni fatlaðs fólks). Ráðuneytið hafi frá árinu 2009 útfært sérstakt mat á stuðningsþörf (SIS mat/*Support Intensity Scale*) fyrir fatlað fólk 18 ára og eldra. Um áramótin 2010/2011 hafi mati á 950 fötluðum einstaklingum verið lokið. Hluti þeirra hafi verið metinn tvisvar af mismunandi matsmönnum til að tryggja áreiðanleika matsins.

**Samræmt mat  
(SIS-mat) komið  
til framkvæmda**

Greiningar- og ráðgjafarstöð ríkisins annast SIS-mat að fengnu samþykki Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga sem greiðir fyrir það og nýtir niðurstöður þess til að meta kostnað við stuðningsþarfir fatlaðra einstaklinga. Samkvæmt upplýsingum Ríkisendurskoðunar höfðu um 1.300 einstaklingar fengið SIS-mat hér á landi í marsbyrjun 2014 en áætlað er að nýliðun sé um 70–100 einstaklingar á ári. Árið 2014 hefur Greiningar- og ráðgjafarstöð ríkisins unnið að endurmati þeirra 800 einstaklinga sem fyrst voru metnir og þeirri vinnu á að ljúka fyrir lok ársins. Jöfnunarsjóður sveitarfélaga kostar endurmatið. Niðurstaða þess verður að vissu marki prófsteinn á réttmæti SIS-matsins og einnig innlegg í endurskoðun á samstarfssamningi ríkis og sveitarfélaga um málefni fatlaðs fólks.

**1.300 einstakl-  
ingar höfðu fengið  
SIS-mat í mars  
2014**

Árið 2014 vannur velferðarráðuneyti að endurskoðun á fjórum greinum reglugerðar nr. 1054/2010, þ.e. 5. gr. (um mat á þjónustu og sérstakan stuðning), 7. gr. (um einstaklingsbundna þjónustuáætlun) og 14. gr. og 16. gr. (sem báðar fjalla um húsnæði/íbúðir fyrir fatlað fólk). Nokkur ágreiningur hefur verið um þessar greinar, ekki síst þá fimmtu, en ábendingar Ríkisendurskoðunar árið 2010 lutu einkum að þáttum sem hún kveður á um. Sveitarfélög hafa m.a. óskað eftir að vera í beinum samskiptum við Greiningar- og ráðgjafarstöð ríkisins, án milligöngu Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga, telji þau að þjónustubegar þurfi SIS-mat því núverandi fyrirkomulag valdi löngum biðlistum og feli í sér „mikla skriffinnsku“. Þá hefur Samband íslenskra sveitarfélaga m.a. bent á að lögformlegar reglur skorti um hvernig framkvæma skuli SIS-mat og vinna úr niðurstöðum þess en samræmt mat á landsvísu byggir á ákvæðum 5. gr. Þá sé það ekki nógu nákvæmt mælitæki til að greina þarfir hreyfihamlaðra og einstaklinga með geðræn vandamál. Velferðarráðuneyti hefur á móti bent á að af þeim 1.300 einstaklingum sem metnir

höfðu verið í mars 2014 töldust aðeins 30–40 með óvenjulega stuðningsþörf og í þeim tilvikum hafi sérfræðilæknar verið fengnir til að aðstoða við endanlegt mat. Í umsögn sinni við drög að þessari skýrslu frá 11. september 2014 benti Jöfnunarsjóður sveitarfélaga jafnframt á að niðurstöður alþjóðlegra rannsókna sýni nytsemi matsins fyrir geðfatlaða einstaklinga. Því til stuðnings vísaði hann m.a. á grein um rannsókn á notagildi SIS-matsins fyrir geðfatlaða (*The Validity of the Supports Intensity Scale for Adults with Motor Disability*) sem hefur verið samþykkt til birtingar í alþjóðlegu fræðiriti á sviði fötlunar. Þá væri von á nýjum rannsóknarniðurstöðum varðandi hreyfihamlaða sem bendi til þess sama. Að sögn Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga gefa alþjóðlegar rannsóknir, m.a. frá Íslandi, til kynna að SIS-matið sé vandað og hagnýtt tæki til að meta stuðningsþörf fatlaðara. Það verði þó að vera í stöðugri endurskoðun sem byggji á niðurstöðum rannsókna og ígrunduðum sjónarmiðum sem fram koma á hverjum tíma.

Ríkisendurskoðun telur að brugðist hafi verið við ábendingunni. Mælitæki til að meta þjónustubörf einstaklinga er komið í gagnið, þ.e. SIS-matið, og einn aðili, þ.e. Greiningar- og ráðgjafarstöð ríkisins, sér um framkvæmd þess fyrir þá landsmenn sem á þurfa að halda. Hvað viðkemur ágreiningi um matið sjálft og framkvæmd þess hvetur Ríkisendurskoðun velferðarráðuneyti til að beita sér fyrir skjótri og farsælli lausn hans í samstarfi við Jöfnunarsjóð sveitarfélaga og Samband íslenskra sveitarfélaga.

### 3. Rekstrarupplýsingar þurfa að vera aðgengilegar

Ríkisendurskoðun taldi að félags- og tryggingamálaráðuneyti yrði að skilgreina og gera kröfu um samræmda framsetningu rekstrarupplýsinga hjá öllum þjónustuaðilum. Þeir yrðu að bókfæra kostnað með sama hætti til að gera mætti raunhæfan samanburð á einstökum útgjaldaliðum og heildarumfangi þeirra. Mikilvægt væri að ráðuneytið gerði skýra kröfu um að félagsþjónusta sveitarfélaga héldi útgjöldum vegna þjónustu við fatlaða aðgreindum frá öðrum útgjöldum. Að öðrum kosti væri ekki hægt að sýna fram á raunkostnað vegna málefna fatlaðra.

Í svari velferðarráðuneytis árið 2013 við því hvort og þá hvernig það hefði brugðist við ábendingunni kom fram að í 11. gr. samkomulags ríkis og sveitarfélaga um tilfærslu á þjónustu við fatlaða frá ríki til sveitarfélaga, dagsettu 23. nóvember 2010, hafi verið gerð skýr krafa um að sveitarfélög héldu kostnaði vegna þjónustu við fatlaða aðgreindum til að unnt yrði að leggja mat á kostnaðarþróun þjónustunnar. Ennfremur væri ákvæði í 37. gr. laga nr. 152/2010 um breytingu á lögum nr. 59/1992 um málefni fatlaðra með síðari breytingum um að sveitarfélög skyldu árlega gera fjárhagsáætlanir vegna málefna fatlaðs fólks. Velferðarráðuneyti gæti óskað eftir þessum áætlunum frá sveitarfélögunum til að fylgjast með útgjöldum og tekjum málaflokksins.

Fram kom að Reikningsskila- og upplýsinganefnd hefði unnið að því, ásamt Sambandi íslenskra sveitarfélaga, að greina „flæði fjármagns vegna yfirfærslu á málefnum fatlaðs fólks í bókhaldi og reikningsskilum sveitarfélaga“, sbr. álit nefndarinnar frá mars 2012. Þar segi m.a. að þar sem greiðslur frá Jöfnunarsjóði sveitarfélaga fari til þjónustusvæða í stað einstakra sveitarfélaga, sem valdi flækjustigi í fjárstreymi frá sjóðnum til endanlegs veitanda þjónustunnar, gæti reynst erfitt að meta hvort upphaflegar áætlanir um tekjur og gjöld vegna yfirfærslu málaflokksins stæðust. Það gæti einnig valdið erfiðleikum við kostnaðargreiningu og samanburð fjárhagsupplýsinga.

Greiningar- og ráðgjafarstöð ríkisins annast SIS-matið

Gera ætti kröfu um samræmda framsetningu rekstrarupplýsinga

Að sögn Sambands íslenskra sveitarfélaga árið 2014 nota öll sveitarfélög landsins samræmda bókhaldslykla vegna málefna fatlaðra. Hins vegar sé óljóst hvernig aðrir veitendur þjónustu við fatlaða, þ.e. byggðasamlög og aðrir samstarfsaðilar sveitarfélaga, færa sitt bókhald. Því sé óvíst að rekstrarupplýsingar séu samræmdar. Þá tók það undir að mikið flækjustig væri í fjárstreymi frá Jöfnunarsjóði sveitarfélaga til endanlegs veitanda þjónustunnar. Sjóðurinn hefur hins vegar bent á að með stofnun þjónustusvæða vegna málefna fatlaðra átti að tryggja fag- og fjárhagslega sjálfbærni þjónustuveitanda. Því hafi þess verið krafist (a) að íbúar svæðanna væru ekki færri en 8.000, (b) að þau væru fjölbreytt þjónustuúrræði og nauðsynleg sérþekking á málaflokknum og (c) að þau hefðu fag- og fjárhagslegan styrk til að mæta þjónustuþörfum íbúa með eðlilegum fyrirvara. Litið væri á svæðin sem grunneiningu þegar framlög sjóðsins væru annars vegar, hvort sem þau væru einstök sveitarfélög eða byggðasamlög, og framlögin rynnu því beint til þeirra. Þá taldi Jöfnunarsjóður sveitarfélaga að fjárhagsupplýsingar vegna málefna fatlaðra væru aðgengilegar og núverandi fyrirkomulag hentaði vel.

Sveitarfélög nota samræmda bókhaldslykla vegna málefna fatlaðra

Jöfnunarsjóður sveitarfélaga fól endurskoðunar- og ráðgjafafyrirtækinu KPMG að kostnaðargreina málaflokkinn á hverju þjónustusvæði fyrir sig vegna ársins 2012 og setja fram tillögur til úrbóta. Þeirri vinnu lauk með skýrslu sem fyrirtækið gaf út í desember 2013. Jöfnunarsjóður sveitarfélaga hefur nýtt þá vinnu til sams konar greiningar fyrir árin 2011 og 2013. Í maí 2014 lauk greiningu vegna ársins 2011 og áætlað er að uppgjör vegna ársins 2013 liggi fyrir haustið 2014. Áformað er að meta framkvæmd við flutning málaflokksins í heild fyrir árslok 2014, þ.e. hvað fjárhaginn varðar.

KPMG kostnaðargreindi málaflokkinn vegna ársins 2012

Í framangreindri skýrslu KPMG er tekið undir að það valdi erfiðleikum að Jöfnunarsjóður sveitarfélaga greiði fjármuni til þjónustusvæða í stað einstakra sveitarfélaga sem síðan keyptu þjónustu fyrir fatlaða einstaklinga á sínu svæði af byggðasamlögum ef svo bæri undir. Þá kom fram í skýrslunni að bókun útsvars sé samræmd en sama verði ekki sagt um framlög sjóðsins. Þó sé til greining á framlögunum fyrir öll sveitarfélög. Þá hafi kostnaður ekki verið bókaður rétt á þjónustueiningar í upphafi og lagði fyrirtækið því til að sameiginlegur kostnaður yrði framvegis ákvarðaður sem tiltekið hlutfall tekna. Að mati KPMG og Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga er færsla bókhalds nákvæmari hjá öllum þjónustuaðilum árið 2014 en árið 2011.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar *Jöfnunarsjóður sveitarfélaga og eftirlit ríkisins* (mars 2014) kemur fram að innanríkisráðuneyti, sem Jöfnunarsjóður sveitarfélaga fellur undir, áformi að nýjar reiknings-skilareglur liggi fyrir árið 2014 og að ársuppgjör sveitarfélaga vegna þess árs verði unnin samkvæmt þeim. Framangreind vandamál við færslu framlaga Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga kunna að leysast við það.

Nýjar reiknings-skilareglur væntanlegar 2014

Ríkisendurskoðun telur ekki þörf á að ítreka ábendingu sína í ljósi framangreinds en bendir á mikilvægi þess að starfsmenn sveitarfélaga og byggðasamlaga sem hafa fjármála- og bókhaldsstörf með höndum hafi greiðan aðgang að góðum leiðbeiningum og sérfræðiþekkingu við skráningu vegna málefna fatlaðra.

#### 4. Gera verður Gróska að virku stjórnþæki

Ríkisendurskoðun benti á mikilvægi þess að upplýsingakerfið Gróska gæfi góða yfirsýn um málaflokkinn og að kerfið yrði það stjórnþæki sem því hafi verið ætlað að verða.

Allar upplýsingar yrði að skrá rétt og tímanlega og skýrslugerð að vera í samræmi við þarfir starfseminnar.

Í svari velferðarráðuneytis árið 2013 við því hvort og þá hvernig það hefði brugðist við ábendingunni kom fram að í júní 2009 hafi það stofnað vinnuhóp, með fulltrúum notenda, sveitarfélaga og svæðisskrifstofa málefna fatlaðra, um þróun Grósku og hvernig mætti laga kerfið að félagsþjónustu sveitarfélaga. Í ársbyrjun 2010 hafi eiginleikar þess verið kynntir öllum sveitarfélögum. Þau hafi hins vegar flest ákveðið að nota kerfi sem þau höfðu þegar komið sér upp og ráðuneytið ekki talið forsendur til að þvinga þau til að skipta yfir í Grósku. Athugun Ríkisendurskoðunar bendir til að Gróska hafi einkum átt að halda utan um þjónustuþarfir fatlaðra en ekki fjárhagsmálefni þeim tengdar.

Í umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga við drög að skýrslu þessari kom fram að ríki og sveitarfélög væru sammála um að gera verði úrbætur varðandi upplýsingakerfi í málaflokknum með hliðsjón af reynslu nágrannalanda. Á málþingi sem sambandið stóð fyrir í ágúst 2014, í samvinnu við velferðarráðuneyti og Jöfnunarsjóð sveitarfélaga, hafi verið kynnt upplýsingakerfi sem dönsk sveitarfélög hafi þróað. Mikilvægt væri að gerð yrði úttekt á kostum og göllum þess að innleiða slíkt kerfi hér á landi.

Ríkisendurskoðun fellur frá ábendingunni þar sem Gróska reyndist ekki það stjórnþæki sem vonir stóðu til en gagnrýnir harðlega ákvörðunartöku við kaup kerfisins og framkvæmd við innleiðingu þess. Kerfið var ekki boðið út þrátt fyrir skýrar reglur þar að lútandi. Þá fór það langt fram úr kostnaðaráætlun enda fjölmargir viðaukar við upphaflegan samning sem bendir til þess að þarfagreiningu hafi verið ábótavant. Kerfið náði hvorki útbreiðslu né kom að því gagni sem stefnt var að.

Ákvörðunartaka  
vegna Grósku  
gagnrýnd

## 5. Tryggja þarf samræmi þjónustunnar

Ríkisendurskoðun benti á að félags- og tryggingamálaráðuneyti þyrfti að móta gæðastaðla fyrir þjónustuaðila til að þjónustan yrði fagleg og samræmd um land allt. Þá yrði það að hafa forgöngu um gerð samræmdra verklagsreglna fyrir meginþætti starfseminnar til að tryggja gæði óháð þjónustuaðila og fylgja innleiðingu þeirra eftir. Einnig væri nauðsynlegt að það kallaði reglubundið eftir samræmdum lykilupplýsingum um faglegt starf þjónustuaðila og gripi til aðgerða ef frávik kæmu í ljós. Þá þyrfti að efla samstarf milli þjónustuaðila, s.s. um gerð samræmdra starfslýsinga.

Í svari velferðarráðuneytis árið 2013 við því hvort og þá hvernig það hefði brugðist við ábendingunni kom fram að þar væri unnið að gerð gæðastaðla vegna þjónustu við fatlaða í samstarfi við aðila tilnefnda af Sambandi íslenskra sveitarfélaga. Staðlarnir byggðust á kröfum og árangursmælikvörðum sem fram kæmu í þingsályktun um framkvæmdaáætlun í málefnum fatlaðs fólks og á lögum nr. 59/1992, um málefni fatlaðs fólks, Árið 2012 hefði Hagstofa Íslands, sem annist söfnun upplýsinga á þessu sviði fyrir ráðuneytið, kallað eftir samræmdum lykilupplýsingum frá sveitarfélögum um þjónustu þeirra við fatlaða árið 2011. Þegar þær lögju fyrir yrði kallað eftir sams konar upplýsingum vegna 2012. Kæmu frávik í ljós myndi ráðuneytið grípa til aðgerða.

Hagstofa Íslands skilaði velferðarráðuneyti fyrstu skýrslu sinni vegna þessa í nóvember 2013 (*Þjónusta sveitarfélaga við fatlað fólk, tölulegar upplýsingar vegna ársins 2011*)

Hagstofa Íslands  
safnar upplýsing-  
um um málefni  
fatlaðra

og skýrslu vegna 2011–12 var skilað í lok apríl 2014 (*Þjónusta sveitarfélaga við fatlað fólk 2011–2012*). Í þeim er að finna upplýsingar um fjölda þjónustunotenda samkvæmt lögum um málefni fatlaðs fólks skipt eftir aldri, kyni, þjónustusvæðum og tegund þjónustu. Að mati ráðuneytisins árið 2014 verða að liggja fyrir samsvarandi upplýsingar fyrir eitt til tvö ár í viðbót til að meta megi hvað telst „eðlilegt“ magn þjónustu í hverjum flokki, þ.e. setja þjónustu- eða gæðaviðmið. Stefnt sé að því að þau liggja fyrir árið 2015 en þangað til muni ráðuneytið engu að síður fylgjast með breytingum í veittri þjónustu milli ára hjá öllum svæðum og leita skýringa ef ástæða þykir til.

Á vegum velferðarráðuneytis hefur verið unnið að fjölda skriflegra verklagsreglna sem byggja á reglugerð nr. 1054/2010 um þjónustu við fatlað fólk á heimili sínu. Í febrúar 2014 fór Samband íslenskra sveitarfélaga fram á að ráðuneytið skipaði formlegan starfshóp til að endurskoða þær, einkum verklag sem lýtur að framkvæmd SIS-matsins. Ráðuneytið hefur enn ekki orðið við því en óformlegur starfshópur hefur unnið að tilteknum breytingum og tekið tillit til sjónarmiða Sambands íslenskra sveitarfélaga í þeirri vinnu (sjá einnig ábendingu 2). Ríkisendurskoðun hvetur ráðuneytið til að flýta vinnu við endurskoðun reglugerðarinnar og hlutaðeigandi verklagsreglna.

**Verklagsreglur  
hafa verið unnar**

Ríkisendurskoðun telur ekki þörf á að ítreka ábendinguna að svo stöddu enda er vinna við að auka samræmi í þjónustu við fatlaða í ásættanlegum farvegi þótt henni sé ekki lokið. Skráning upplýsinga um þjónustuþega og þjónustumagn er í föstum skorðum. Samræmdar verklagsreglur liggja fyrir þótt endurskoðun hluta þeirra standi yfir, fyrirbyggjandi eru drög að leiðbeiningum til notenda og þjónustuaðila um framkvæmd reglugerðar um fatlað fólk á heimilum sínum og gæðaviðmið gætu legið fyrir árið 2015. Þau ættu að skapa grundvöll til samanburðar á landsvísu á því þjónustumagni sem einstök þjónustusvæði veita.

Enn gætir þó ekki fulls jafnræðis meðal þjónustuþega, m.a. þar sem ekki er alltaf samræmi milli grunnmats og þjónustu sveitarfélaga. Veitt þjónustumagn getur því verið breytilegt milli sveitarfélaga enda sjálfstjórnarvald þeirra mikið. Þá telja sveitarfélög að enn séu grá svæði milli þjónustu sem þau skulu veita samkvæmt lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga, þ.e. félagslegrar liðveislu, og þjónustu sem byggir á lögum um málefni fatlaðs fólks, þ.e. frekari liðveislu. Jafnframt sé skörun milli þessara verkefna og verkefna sem tengjast lögum um málefni aldraðra, barna og heilbrigðisþjónustu. Þann 24. febrúar 2014 skipaði félags- og húsnæðismálaráðherra starfshóp til að endurskoða lög um málefni fatlaðs fólks og lög um félagsþjónustu sveitarfélaga. Ríkisendurskoðun hvetur velferðarráðuneyti til að taka m.a. á þessum þáttum í þeirri vinnu. Þá hefur ráðuneytið ekki haft forgöngu um að efla samstarf milli þjónustuaðila, s.s. um gerð samræmdra starfslýsinga, en kvaðst árið 2013 ætla að vekja athygli hlutaðeigandi aðila á slíku samstarfi. Ríkisendurskoðun hvetur ráðuneytið til að gera það hið fyrsta.

**Þjónustumagn  
mismunandi milli  
sveitarfélaga**

## 6. Endurskoða verður starfsemi svæðisráða og trúnaðarmanna

Ríkisendurskoðun benti á að eftirlit með þjónustu við fatlaða væri óviðunandi. Félags- og tyggingamálaráðuneyti yrði að taka starfsemi og eftirlitshlutverk svæðisráða og trúnaðarmanna til gagngerrar endurskoðunar.

Í svari velferðarráðuneytis árið 2013 við því hvort og þá hvernig það hefði brugðist við ábendingunni kom fram að í júlí 2011 hefðu tekið gildi lög nr. 88/2011 um réttindagæslu fatlaðs fólks. Þar væri m.a. kveðið á um fyrirkomulag réttindagæslunnar, réttindavakt velferðarráðuneytis, réttindagæslumenn fatlaðs fólks og persónulega talsmenn þess. Reglugerð nr. 973/2012 um réttindagæslumenn fatlaðs fólks, sem leysti af hólmi reglugerð um trúnaðarmenn fatlaðs fólks, hefði verið sett í nóvember 2012 og reglugerð nr. 972/2012 um persónulega talsmenn fatlaðs fólks einnig.

Réttindagæsla fatlaðs fólks hefur verið bætt

Fram kom að átta réttindagæslumenn, í 4,75 stöðugildum, störfuðu hver á sínu starfssvæði. Persónulegir talsmenn kæmu í stað svæðisráða sem hefðu verið lögð niður í janúar 2011. Þá hafi réttindavakt ráðuneytisins verið skipuð í maí 2012. Hún fylgist m.a. með störfum réttindagæslumanna, veiti þeim ráðgjöf og leiðbeiningar, safni upplýsingum um réttindamál fatlaðra og stuðli að þróun þjónustunnar. Starfsmaður réttindavaktar hafi verið ráðinn í nóvember 2012 í heilt stöðugildi. Þá hafi, í október 2012, verið settur nýr kafli í lög um réttindagæslu fyrir fatlað fólk, þ.e. um ráðstafanir til að draga úr nauðung í þjónustu við það, og sérfræðiteymi um aðgerðir í þeim efnunum tekið til starfa í framhaldinu. Ráðuneytið hafi einnig gefið út bækling um réttindagæslu til dreifingar, m.a. á heimili fatlaðs fólks, til hagsmunafélaga, félagsþjónustu og starfsstöðva, auk þess sem hann megi finna á vef ráðuneytisins og Landsamtakanna Þroskahjálpar. Loks hafi verið haldin námskeið fyrir réttindagæslumenn og persónulega talsmenn. Ríkisendurskoðun hvetur velferðarráðuneyti til að fylgjast vel með þróun þessara mála, m.a. þarf að meta hvort fjölga þurfi stöðugildum réttindagæslumanna því lögbundin verkefni þeirra eru mörg og starfssvæðin stór en starfshlutföll lítil.

Tillaga um að eftirlit væri á einni hendi

Ríkisendurskoðun ítrekar ekki ábendinguna en vekur athygli á að árið 2011 skipaði velferðarráðherra starfshóp til að endurskoða réttindagæslu fyrir fatlað fólk. Hópurinn lagði m.a. til að eftirlit með heilbrigðis- og félagsþjónustu væri á hendi eins og sama aðila. Best færi á því að embætti landlæknis tæki það að sér vegna þekkingar og reynslu af faglegu eftirliti og setningu gæðastaðla. Þessu eftirliti hefur ekki verið komið á árið 2014 en velferðarráðuneyti kynnti frumvarpsdrög vegna sameinaðs velferðareftirlits fyrir Sambandi íslenskra sveitarfélaga í apríl 2013. Ekki náðist að ljúka vinnu við þau fyrir þinglok sama ár. Að sögn ráðuneytisins í mars 2014 hafa frumvarpsdrögin ekki verið tekin upp af nýjum félags- og húsnæðismálaráðherra. Ríkisendurskoðun telur utanaðkomandi eftirlit með framkvæmd málefna fatlaðra nauðsynlegt og hvetur ráðuneytið til að ljúka gerð frumvarps um þetta efni hið fyrsta.

## 7. Móta verður reglur um hámarksbiðtíma eftir þjónustu

Ríkisendurskoðun lagði áherslu á að félags- og tryggingamálaráðuneyti mótaði reglur um hámarksbiðtíma eftir þjónustu og sæi til þess að fyrir lægju upplýsingar um lengd biðtíma hjá öllum þjónustuaðilum.

Reglur um hámarksbiðtíma eftir þjónustu settar

Í svari velferðarráðuneytis árið 2013 við því hvort og þá hvernig það hefði brugðist við ábendingunni kom fram að í reglugerð nr. 1054/2010 um þjónustu við fatlað fólk á heimilum sínum væri skilgreint verklag með tilliti til verkþátta og hvaða tímarammi ætti að gilda um hvern og einn verkþátt. M.a. væri þar ákvæði um að mat á stuðningi skuli liggja fyrir hjá viðkomandi sveitarfélagi innan tveggja mánaða frá því umsókn berst en ef þörf umsækjanda væri önnur eða víðtækari ættu niðurstöður að liggja fyrir

innan þriggja mánaða. Samkvæmt upplýsingum ráðuneytisins í júní 2014 óskar Hagstofa Íslands sérstaklega eftir upplýsingum um biðtíma eftir þjónustu þegar hún leitar upplýsinga um aðra þjónustu sveitarfélaga við fatlaða.

Ríkisendurskoðun ítrekar ekki ábendinguna því reglugerð nr. 1054/2010 setur fram kröfur um hámarksbiðtíma eftir þjónustu og Hagstofa Íslands safnar upplýsingum um biðtíma eftir þjónustu. Hins vegar hvetur stofnunin velferðarráðuneyti til að fylgjast vel með að sveitarfélögin uppfylli settar kröfur og grípa til aðgerða ef þörf krefur.

Hagstofa Íslands  
safnar upplýsingum um biðtíma eftir þjónustu

## 8. Fjárveitingar byggja á reglulegu mati á þjónustubörf

Ríkisendurskoðun benti á að samkvæmt lögum ættu fjárveitingar til þjónustuaðila að byggja á árlegu mati á þjónustubörf fatlaðra á viðkomandi starfssvæði. Félags- og tryggingamálaráðuneyti hefði ekki fylgt þessu eftir og úr því þyrfti að bæta.

Í svari velferðarráðuneytis árið 2013 við því hvort og þá hvernig það hefði brugðist við ábendingunni kom fram að við mælingu á útgjaldaþörf sveitarfélaga/þjónustusvæða væri m.a. tekið mið af kostnaði og stuðningsþörf (SIS-mati) einstaklinga. Mælingin byggja á mati á kostnaði vegna sérhvers einstaklings í reglubundinni sérhæfðri þjónustu. Skipting framlaga á árinu 2012 hafi verið eftirfarandi:

- 26,67% skiptust hlutfallslega m.v. mælingar á útgjaldaþörf skv. SIS-mati.
- 2% skiptust hlutfallslega miðað við mat á útgjaldaþörf vegna biðlista.
- 6,67% skiptust hlutfallslega miðað við áætlaðan útsvarsstofn sveitarfélaga 2012.
- 64,66% skiptust hlutfallslega miðað við kostnaðarmat Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga á þjónustu við fatlaða árið 2010.

Árið 2013 gildi SIS-matið um 53,34% og á árinu 2014 á það að gilda um 80% samkvæmt reglugerð nr. 242/2014 um framlög Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga vegna þjónustu við fatlað fólk á árinu 2014. Hlutfallið er endurskoðað árlega.

SIS-matið gildi  
53,34% árið 2013

Í umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga við drög að skýrslu þessari benti það á að úttektir í málaflokknum sýni fjölgun þeirra sem þurfa sértæka félagsþjónustu, einkum í aldurshópum 15–30 ára. Meta verði þessar þarfir og hvaða áhrif auknar væntingar notenda hafi á ákvarðanir sem teknar séu um þjónustustig.

Ríkisendurskoðun telur ekki þörf á að ítreka ábendinguna.

## 9. Tryggja þarf að unnt sé að meta mögulegan ávinning af flutningi málaflokksins

Ríkisendurskoðun benti á að á árinu 2014 ætti að meta faglegan og fjárhagslegan ávinning af flutningi málafna fatlaðs fólks frá ríki til sveitarfélaga. Til að slíkt mat væri mögulegt þyrfti ráðuneytið að skilgreina mælikvarða og tryggja að fyrir lægi mat á stöðu málaflokksins við yfirfærsluna og að þjónustuaðilar gætu veitt áreiðanlegar upplýsingar vegna þess. Þá þyrfti að skilgreina markmið með flutningnum.

Í svari velferðarráðuneytis árið 2013 við því hvort og þá hvernig það hefði brugðist við ábendingunni kom fram að ákvæði til að auka möguleika á að meta faglegan og fjár-

hagslegan ávinning af flutningi málaflokksins til sveitarfélaganna hefði verið sett í 3. gr. laga nr. 152/2010 um breytingu á lögum um málefni fatlaðra. Þar væri m.a. fjallað um eftirlit ráðuneytisins með þjónustu, gæðaviðmið og söfnun og miðlun upplýsinga í því skyni að tryggja sambærilega þjónustu. Þá var bent á að markmið með flutningi þjónustunnar kæmi fram í 2. gr. samkomulags um tilfærsluna frá 23. nóvember 2010 en það væri m.a. að bæta þjónustuna og stuðla að samþættingu hennar, tryggja að eitt stjórnsýslustig bæri ábyrgð á stærstum hluta almennrar félagsþjónustu, bæta samhæfingu, tryggja góða nýtingu fjármuna, styrkja sveitarstjórnarstigið og einfalda verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga.

Í árslok 2010 fól félags- og tryggingamálaráðuneyti Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands að gera könnun á aðstæðum fatlaðra með tilliti til þeirrar þjónustu og ráðgjafar sem svæðisskrifstofur eða þjónustusveitarfélög veittu í málaflokksnum á þeim tíma. Markmiðið var að afla grunnupplýsinga um aðstæður fatlaðra á öllu landinu fyrir yfirfærslu þjónustunnar. Félagsvísindastofnun skilaði skýrslu vegna þessa í október 2011 þar sem m.a. voru kortlagðar aðstæður fatlaðs fólks og greint frá viðhorfum notenda og/eða aðstandenda til þeirrar þjónustu og ráðgjafar sem veitt var fyrir flutning. Könnunin hefur verið endurtekin og var skýrslu þar að lútandi skilað í ágúst 2014. Niðurstöðurnar verða nýttar til að leggja mat á faglegan ávinning af tilfærslunni. Þá safnar Hagstofa Íslands samræmdum lykilupplýsingum frá sveitarfélögum um þjónustu við fatlað fólk (sjá ábendingu 5) og áformað er að einnig megi meta faglegan ávinning af tilfærslu málaflokksins á grundvelli þeirra upplýsinga árið 2015.

**Talið mögulegt að meta faglegan ávinning árið 2015**

Endurskoðunar- og ráðgjafafyrirtækið KPMG gerði kostnaðargreiningu á málaflokki fatlaðra vegna ársins 2012 sem Jöfnunarsjóður sveitarfélaga nýtti síðan til sambærilegrar greiningar fyrir árin 2011 og 2013 (sjá ábendingu 3). Fjárhagsupplýsingar vegna yfirfærslu á málefnum fatlaðs fólks frá ríki til sveitarfélaga yfir þrjú ára tímabil ættu því að liggja fyrir í lok árs 2014.

**Mat á fjárhagslegum ávinningi gæti legið fyrir í lok árs 2014**

Í umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga um drög að skýrslu þessari kom fram að yfirfærslan hafi reynst tímafrekari en lagt var upp með þegar hún var ákveðin árið 2010. Næg yfirsýn náist að líkindum fyrir áramótin 2014–15 til að hægt verði að festa útsvarsprósentu vegna málaflokksins til framtíðar en ýmis atriði verði ekki frágengin fyrr en árin 2015 og 2016, m.a. samhliða framlagningu frumvarps með endurskoðuðum lagaramma.

Flutningur á málefnum fatlaðra milli stjórnsýslustiga er umfangsmikið verkefni sem óhjákvæmilega krefst tíma. Að mati Ríkisendurskoðunar er unnið að lausn þess sem enn stendur út af til að hægt verði að leggja mat á árangurinn með ásættanlegum hætti. Ríkisendurskoðun telur því ekki þörf á að ítreka ábendinguna.





Ríkisendurskoðun - Bríetartúni 7  
Pósthólf 5350 - 125 Reykjavík  
Sími 569-7100

[postur@rikisend.is](mailto:postur@rikisend.is) - [www.rikisendurskodun.is](http://www.rikisendurskodun.is)