

# Reynslusveitarfélög

- Samningar við Akureyrarbæ -

Stjórnsýsluendurskoðun



**RÍKISENDURSKOÐUN**

Júlí 2000



# Efnisyfirlit

<b>INNGANGUR</b> .....	<b>5</b>
<b>HELSTU NIÐURSTÖÐUR</b> .....	<b>7</b>
SAMNINGAR VIÐ REYNSLUSVEITARFÉLAGIÐ AKUREYRARBÆ .....	7
FRAMKVÆMD SAMNINGA .....	10
BREYTING Á KOSTNAÐI OG ÞJÓNUSTUMAGNI .....	13
MAT Á ÁRANGRI .....	16
<b>1 ALMENNT UM SAMNINGA VIÐ REYNSLUSVEITARFÉLÖG</b> .....	<b>17</b>
1.1 LÖG UM REYNSLUSVEITARFÉLÖG .....	17
1.2 VAL Á REYNSLUSVEITARFÉLÖGUM .....	18
1.3 SAMNINGAR UM VERKEFNI OG EFNI ÞEIRRA .....	21
<b>2 SAMNINGAR VIÐ REYNSLUSVEITARFÉLÖG</b> .....	<b>25</b>
2.1 KRÖFUR TIL SAMNINGA .....	25
2.2 SAMNINGAR VIÐ REYNSLUSVEITARFÉLAGIÐ AKUREYRARBÆ .....	28
2.2.1 <i>Samningur við félagsmálaráðuneyti</i> .....	28
2.2.1.1 Inngangur .....	28
2.2.1.2 Markmið .....	29
2.2.1.3 Stjórn og skipulag .....	30
2.2.1.4 Verkefni .....	32
2.2.1.5 Fjármá .....	37
2.2.1.6 Starfsmannamá .....	40
2.2.1.7 Árangur mat og eftirlit .....	42
2.2.1.8 Gildistaka, gildistími og endurskoðunarákvæði (fyrirvarar) .....	45
2.2.2 <i>Samningur við heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið</i> .....	45
2.2.2.1 Inngangur .....	45
2.2.2.2 Markmið .....	46
2.2.2.3 Stjórn og skipulag .....	47
2.2.2.4 Verkefni .....	52
2.2.2.5 Fjármá .....	59
2.2.2.6 Starfsmannamá .....	64
2.2.2.7 Árangur mat og eftirlit .....	66
2.2.2.8 Gildistaka, gildistími og endurskoðunarákvæði (fyrirvarar) .....	68
2.2.3 <i>Niðurstaða</i> .....	69
<b>3 FRAMKVÆMD EFTIRLITS</b> .....	<b>77</b>
3.1 FAGLEGT EFTIRLIT .....	77
3.1.1 <i>Faglegt eftirlit svæðisráðs</i> .....	77
3.1.2 <i>Faglegt eftirlit landlæknis</i> .....	81
3.2 KOSTNAÐARLEGT EFTIRLIT/BREYTING Á ÞJÓNUSTU .....	83
3.3 EFTIRLIT VERKEFNISSTJÓRNAR .....	85
3.4 EFTIRLIT SAMANTEKT .....	87
<b>4 KOSTNAÐARBÓKHALD HJÁ AKUREYRARBÆ</b> .....	<b>89</b>
4.1 UPPBYGGING BÓKHALDS SVEITARFÉLAGA .....	89
4.2 MÁLAFLOKKAR AKUREYRARBÆJAR .....	90
4.2.1 <i>Skipting kostnaðar í blönduðum deildum skv. bókhaldi Akureyrarbæjar</i> .....	92
4.2.2 <i>Kostnaður vegna blandaðra deilda skv. skýrslum til ráðuneyta</i> .....	99
4.2.3 <i>Samanburður við Svæðisskrifstofu Norðurlands eystra</i> .....	101
4.3 SAMANTEKT .....	103

<b>5</b>	<b>HEILDARKOSTNAÐUR .....</b>	<b>105</b>
5.1	HEILDARKOSTNAÐUR VEGNA MÁLEFNA FATLAÐRA .....	105
5.2	HEILDARKOSTNAÐUR VEGNA REKSTURS ÖLDRUNARSTOFNANA OG HEILSUGÆSLU .....	106
5.3	SAMANTEKT .....	107
<b>6</b>	<b>BREYTINGAR Á ÞJÓNUSTU OG KOSTNAÐI.....</b>	<b>109</b>
6.1	HEILSUGÆSLUSTÖÐIN Á AKUREYRI .....	109
6.1.1	<i>Starfsemi Heilsugæslustöðvarinnar</i> .....	110
6.1.2	<i>Samhæfing heilsugæslu og öldrunarþjónustu</i> .....	114
6.1.3	<i>Heilsuvernd</i> .....	115
6.2	HEIMAPJÓNUSTA .....	116
6.2.1	<i>Heimilisþjónusta</i> .....	116
6.2.2	<i>Heimahjúkrun</i> .....	122
6.3	BÚSETU- OG STOFNANAÞJÓNUSTA .....	125
6.3.1	<i>Stofnanþjónusta fyrir aldraða</i> .....	125
6.3.1.1	<i>Mat á þjónustupörf</i> .....	125
6.3.1.2	<i>Greiðslur fyrir stofnanþjónustu</i> .....	128
6.3.1.3	<i>Umfang og kostnaður við stofnanþjónustu fyrir aldraða</i> .....	130
6.3.2	<i>Búsetu- og stofnanþjónusta fyrir fatlaða</i> .....	134
6.3.2.1	<i>Búsetuþjónusta</i> .....	134
6.3.2.2	<i>Dagþjónusta</i> .....	135
6.3.2.3	<i>Atvinnuleit/styrkir</i> .....	138
6.4	SAMSPIL HEIMAPJÓNUSTU OG STOFNANAÞJÓNUSTU.....	139
6.4.1	<i>Kostnaður vegna heimþjónustu og stofnanþjónustu aldraða</i> .....	139
6.4.2	<i>Kostnaður vegna heimþjónustu, stofnanþjónustu og atvinnumála fatlaðra</i> .....	143
6.5	SAMANTEKT .....	144

# Inngangur

Með lögum nr. 82/1994, um reynslusveitarfélög, var ráðherrum félagsmála, heilbrigðis- og tryggingarmála og umhverfismála veitt heimild til að víkja frá tilteknum lögum til að gera sveitarfélögum kleift að gera tilraunir í þeim tilgangi að undirbúa breytingar á löggjöf um stjórnslu sveitarfélaga, framkvæmd verkefna þeirra, tekjustofna sveitarfélaga og verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga. Nokkur ráðuneyti hafa á grundvelli laganna gert samninga við reynslusveitarfélög um yfirtöku tiltekinna verkefna gegn ákveðnu fjárframlagi. Hafa þannig verið gerðir nokkrir samningar við reynslusveitarfélög um að þau annist tiltekna þjónustu sem ríkinu er skylt að veita. Nú liggur fyrir almenn heimild til að gera slíkra samninga í 30. gr. fjárreiðulaga nr. 88/1997. Í lagagreininni eru tilgreind atriði sem skilgreina þarf í samningum. Sömuleiðis hefur verið sett samkvæmt heimild í lagagreininni reglugerð nr. 262/1999, um undirbúning, gerð og eftirlit með samningum sem ráðuneyti og ríkisstofnanir gera til lengri tíma en eins árs. Í 5. gr. reglugerðarinnar eru tilgreind atriði sem fram þurfa að koma í samningi.

Af hálfu Ríkisendurskoðunar var ákveðið að láta fara fram stjórnsluendurskoðun á samningum ríkisins við reynslusveitarfélög. Var ákveðið að taka til sérstakrar skoðunar samninga við reynslusveitarfélagið Akureyrarbæ, þ.e. samninga sem varða yfirtöku sveitarfélagsins á þjónustu sem ríkinu er skylt að veita. Laut athugun Ríkisendurskoðunar að því að kanna hvort samningarnir hefðu verið nægilega skýrir að efni til en auk þess var leitast við að kanna árangur af samningunum. Í þeim tilvikum sem gerður er samanburður í skýrslunni á fjárhæðum fyrir lengra tímabil en tvö ár eru fjárhæðir færðar á verðlagi ársins 1998.

Félagsmálaráðuneyti, heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneyti, Akureyrarbæ og Svæðisráði Norðurlands eystra fengu drög að skýrslunni til yfirlstrar og var þeim gefinn kostur á að koma að athugasemdum við hana. Voru þær athugasemdir sem bárust teknar til athugunar og drögin lagfærð eftir því sem efni þóttu til.

# Helstu niðurstöður

## Samningar við reynslusveitarfélagið Akureyrarbæ

### Kröfur til samninga

Þegar ríkið felur öðrum aðila að veita þjónustu sem því ber lögum samkvæmt að veita þurfa að liggja fyrir traustar lagaheimildir. Þannig var ráðherrum félagsmála, heilbrigðis- og tryggingamála og umhverfismála veitt heimild með lögum nr. 82/1994, um reynslusveitarfélög, til að víkja frá nánar tilteknum lögum með samningum við reynslusveitarfélög. Við gerð samninga við reynslusveitarfélög verður að vera skýrt hver markmið með samningsgerðinni eru. Þá þarf efni samninganna að vera með þeim hætti að skýrt sé hverjar skyldur samningsaðila eru, hver réttarstaða þeirra er og gildistími samnings.

Þær kröfur sem ber að gera til verksala varða þætti eins og umfang og gæði þeirrar þjónustu sem keypt er, bókhald, upplýsingagjöf, eftirlit, tryggingar, viðurlög og meðferð ágreiningsmála. Nauðsynlegt er að sú þjónusta sem verksala ber að veita sé skilgreind nákvæmlega. Í þessu sambandi þarf að tilgreina hvaða kröfur eru gerðar til magns og gæða þjónustunnar og nota til þess tilteknar mælieiningar eða viðurkennda staðla, sé þeim til að dreifa. Í samningum þarf einnig að lýsa þeirri þjónustu sem veita á og gera þannig grein fyrir þeim lágmarkskröfum sem gerðar eru. Ef opinberar reglur eða staðlar gilda um þjónustuna þarf að vísa til þeirra og þá tilgreina viðeigandi lög, reglur og staðla. Einnig þarf að koma fram hvaða kröfur gerðar eru til húsnæðis og aðbúnaðar, t.d. varðandi stærð húsnæðis, húsbúnað, tækjabúnað, hreinlæti og fæði. Þá er nauðsynlegt að

gera lágmarkskröfu um fjölda og menntun starfsfólks. Er rétt að gera þær kröfur til bókhalds í samningum við reynslusveitarfélög að unnt sé á grundvelli þess að meta árangur af samningunum. Greina þarf frá upplýsingaskyldu verksala sem nauðsynleg er til þess að verkkaupi geti sannreynt hvort skyldum verksala hafi verið fullnægt. Einnig þarf að tiltaka hver fari með faglegt og fjárhagslegt eftirlit og með hvaða hætti það skuli vera. Þá þarf að ákveða hver skuli skera úr ágreiningsmálum sem upp kunna að koma og viðurlög við vanefndum samnings.

Koma þarf skýrt fram hverjar skyldur verkkaupa eru, þ.e. varðandi greiðslur og eftirlit. Ljóst þarf að vera á hvaða forsendum endurgjald fyrir þjónustu er ákvarðað og hvert endurgjaldið er. Þá þarf að koma fram hvenær og hvernig inna skuli greiðslur af hendi og tilgreina vanefndaúrræði. Tilgreina þarf gjaldtökuheimildir eða -skyldur, ef þær eru til staðar, og áhrif þeirra á samningsfjárhæð ef einhver eru. Einnig þarf að liggja ljóst fyrir hvort einhver önnur atriði kunni að hafa áhrif á samningsfjárhæð.

### **Skoðun á efni samninga**

Ríkisendurskoðun skoðaði samninga félagsmálaráðuneytis og heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytis við Akureyrarbæ með tilliti til þess hvort þeir væru fullnægjandi að efni til. Að mati Ríkisendurskoðunar hefur ekki verið gerð nægilega skýr og skilmerkileg grein fyrir breytingum á stjórn og skipulagi þeirra málaflokka sem um var samið í samningunum.

Í samningunum er ekki tilgreint með skýrum hætti hvaða lágmarkskröfur eru gerðar til þjónustu varðandi magn og gæði og skortir nokkuð á að vísað sé til laga, reglugerða eða staðla þar sem slíkt á við. Þá er ekkert rætt um t.d. biðtíma og afgreiðslutíma þjónustunnar eða aðra mælikvarða á gæði þjónustu. Gerir þetta allt eftirlit með málaflokkunum erfitt þar sem ekki er unnt að leggja mat á þjónustuna þegar skýr viðmið liggja ekki fyrir.



Í samningunum eru ekki gerðar kröfur um húsnæði eða aðbúnað t.d. varðandi stærð húsnæðis, húsbúnað, tækjabúnað, hreinlæti og fæði. Þannig liggur ekkert fyrir um lágmarkstækjabúnað eða hver eigi að útvega hann og greiða fyrir. Þá liggur ekkert fyrir um ástand húseigna, tækja og búnaðar sem Akureyrarbær tekur við og er ekkert samið um það í hvernig ástandi því skuli skilað. Enn fremur eru engar kröfur gerðar til menntunar eða faglegrar þekkingar starfsfólks umfram það sem fram kemur í lögnum. Þá er ekki gerð krafa um lágmarksfjölda starfsmanna.

Ákvæði samninganna um fjármál eru að mati Ríkisendurskoðunar ekki nægilega skýr. Þannig er ekki greint frá því hvort Akureyrarbær sé heimilt eða skylt að innheimta gjald fyrir veitta þjónustu og þá í hvaða tilvikum og hve hátt gjald beri að innheimta. Hefði í þessu samhengi verið rétt að vísa til viðeigandi reglugerða séu þær til staðar. Þá liggur ekki ljóst fyrir hvaða forsendur liggja að baki ákvörðun um árlega greiðslu fyrir keypta þjónustu og hvað greiða á með þeirri fjárhæð, t.d. hvort húsnæðiskostnaður sé innifalinn.

Við athugun á ofangreindum samningum vekur athygli hve litla umfjöllun eftirlit fær. Þetta á jafnt við um faglegt eftirlit og kostnaðareftirlit. Hvað kostnaðareftirliti viðkemur er ekki fjallað um hvernig því skuli háttað. Þannig er ekki gerð sérstök krafa til bókhaldskerfis Akureyrarbæjar eða uppsetningar þess. Þá er ekki heldur gerð krafa um að fjárreiðum og reikningshaldi vegna starfsemi og þjónustu samkvæmt samningunum skuli haldið aðgreindum. Slíkt verður að telja nauðsynlegt til þess að unnt sé sinna eftirliti og gera raunhæfan samanburð á milli sveitarfélaga. Faglegt eftirlit fær litla og ónákvæma umfjöllun og ekki er vísað til staðla varðandi lágmarksþjónustu sem veita ber. Að lokum eru ekki skilmálar í samningunum um innra eftirlit eða gæðakerfi. Að mati Ríkisendurskoðunar er nauðsynlegt að í samningum

sem þessum sé gerð sú krafa að eftirlitsaðili skili skýrslu til fagráðuneytis sem sé í samræmdu formi þar sem veittar eru fyrirframákveðnar upplýsingar. Myndi slík upplýsingagjöf gera allt eftirlit og samanburð með verkefnum mun auðveldara.

Almennt verður að telja að ákvæði samninganna um uppsögn, endurskoðun og lausn ágreiningsmála séu ófullnægjandi. Engir fyrirvarar eru settir um það hversu miklar vanefndir þurfi að verða til þess að unnt sé að fella samningana úr gildi eða segja þeim upp. Þá er ekki að sjá að gert sé ráð fyrir uppsagnarfresti eða að samningsaðila sé að öðru leyti gefinn kostur á að bæta úr vanefndum sínum. Að lokum fá ágreiningsmál litla umfjöllun en ekki er fjallað um úrlausn ágreinings er varðar fagleg ágreiningsatriði.

Hér er um að ræða samninga við reynslusveitarfélag og eru samningarnir gerður í tilraunaskyni. Samningarnir eru um margt ónákvæmir sem gerir það að verkum að erfitt er að kanna hvort breytingar hafi átt sér stað á þjónustu og kostnaði við þjónustuna auk þess sem fyrir liggur að ýmis vafamál geta komið upp varðandi túlkun samninganna. Hefði að mati Ríkisendurskoðunar þurft að vanda betur til efnis samninganna til þess að unnt væri að afla upplýsinga um árangur af þeim á aðgengilegan hátt og þannig leggja mat á það hvort um æskilegt fyrirkomulag sé að ræða.

## **Framkvæmd samninga**

### **Eftirlit**

Eftirlit með framkvæmd þjónustusamninga sem fagráðuneyti gera við sveitarfélög eða einkaaðila þarf að vera tvenns konar. Í fyrsta lagi þarf að vera faglegt eftirlit með því að íbúar fái þá þjónustu og fyrirgreiðslu sem þeir eiga lögum samkvæmt rétt á. Í öðru lagi þarf

að vera eftirlit með því að þjónustan sé veitt á hagkvæman og skilvirkan hátt.

Eftirlit svæðisráðs málefna fatlaðra hvort heldur er faglegt eða fjárhagslegt virðist ekki hafa virkað sem skyldi á Norðurlandi eystra af ýmsum ástæðum. Í fyrsta lagi virðist svæðisráðinu ekki hafa tekist að skilgreina hlutverk sitt gagnvart Akureyrarbæ nægilega vel þrátt fyrir nokkuð ítarleg ákvæði laga og reglugerða. Af þeim sökum hefur ráðið ekki sinnt eftirlitshlutverki sínu sem skyldi. Þá hefur Akureyrarbær ekki að eigin frumkvæði sent svæðisráði til umsagnar tillögur um nýja og breytta starfsemi og því ekki að þessu leyti sinnt upplýsingaskyldu sinni gagnvart ráðinu eins og gert er ráð fyrir í lögum um málefni fatlaðra.

Landlæknir er faglegur eftirlitsaðili heilbrigðismála á landinu öllu. Aðrir eftirlitsaðilar heilbrigðismála eru héraðslæknar sem m.a. ber að fylgjast með því að framfylgt sé lögum og reglum um heilbrigðismál í héraðinu. Með héraðslækni starfar héraðshjúkrunarfræðingar og skal hann m.a. fylgjast með hjúkrun í héraðinu. Ennfremur eru í hverju héraði starfandi heilbrigðismálaráð sem m.a. annast eftirlit með heilbrigðismálum í héraði í umboði heilbrigðismálaráðaneytis og landlæknis. Í samningi heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytis og Akureyrarbæjar er ekki vikið að hlutverki ofangreindra aðila og virðist því sem það hafi átt að haldast óbreytt.

Samningur milli heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins og Akureyrarbæjar gerði ráð fyrir nokkrum breytingum á heilbrigðisþjónustu m.a. á stofnanapjónustu fyrir aldraða. Þessar fyrirhuguðu breytingar voru ekki bornar undir landlækni né heldur aðra eftirlitsaðila málaflokksins. Ekki liggur fyrir hvort eða með hvaða hætti fyrrgreindir eftirlitsaðilar á starfssvæði reynslusveitarfélagsins hafa gert sérstakar úttektir í kjölfar samninganna á þeirri starfsemi sem samið var um. Verður að telja að slíkt hefði verið

eðlilegt í ljósi þeirra breytinga sem samningurinn við reynslusveitarfélagið hafði í för með sér.

### **Kostnaðarbókhald**

Að mati Ríkisendurskoðunar er forsenda þess að upplýsingar fáist um raunverulegan kostnað vegna tiltekinna verkefna sú að fyrir hendi sé samræmd og áreiðanleg skráning vinnuframlags og aðfanga tengdum þessum verkefnum. Nákvæm skráning þjónustumagns er einnig nauðsynleg ef meta á hagkvæmni þessara sömu verkefna. Þetta á ekki síst við í tilvikum eins og eru til skoðunar í þessari skýrslu, þ.e. þegar unnið er að því að flytja umfangsmikla málaflokka milli stjórnsýslustiga

Ríkisendurskoðun vill í þessu sambandi benda á að tilfærsla á málefnum fatlaðra og öldrunar- og heilsugæsluþjónustu frá ríki til Akureyrarbæjar er reynsluverkefni sem ætlunin var að meta og leggja til grundvallar framtíðarskipulagi þessara málaflokka. Vekur athygli að verkkaupar, þ.e. félagsmálaráðuneyti og heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneyti, skuli fyrir sitt leyti ekki hafa gert skráningu af þessum toga að skilyrði í samningum.

Hjá Akureyrarbæ eru ekki fyrir hendi skriflegar verklagsreglur vegna skiptingar á kostnaði þeirra deilda sem annast hvoru tveggja hefðbundin verkefni sveitarfélagsins og einnig yfirtekin verkefni frá ríkinu. Þess háttar verklagsreglur hafa ótvírætt gildi og stuðla m.a. að samræmdu verklagi við ákvörðun kostnaðar vegna einstakra verkþátta. Þá er færsla verkbókhalds þar sem því verður við komið nauðsynleg ef aflu á upplýsinga um raunverulegan kostnað við einstaka málaflokka. Slíkt verkbókhald hefur ekki verið fært hjá Akureyrarbæ. Ósamræmi í kostnaði á stöðugildi milli ára í hinum ýmsu tegundum heimaþjónustu vekur enda upp spurningar um áreiðanleika upplýsinga um kostnað og/eða fjölda stöðugilda sem lagður er til

grundvallar uppgjöri vegna málefna fatlaðra til félagsmálaráðuneytisins og samsvarandi upplýsinga til heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins.

## Breyting á kostnaði og þjónustumagni

### Málefni fatlaðra

Tilfærsla á verkefnum frá ríki til sveitarfélaga átti að hafa í för með sér meiri og betri þjónustu fyrir sömu fjármuni. Samanlagður kostnaður ríkis og sveitarfélags vegna málefna fatlaðra hækkaði engu að síður um 60 milljónir króna eða úr 237 milljónum króna á árinu 1995 í 297 milljónir króna á árinu 1998. Hækkunin nemur liðlega 25%. Hefur þá hvorki verið tekið tillit til kostnaðar vegna þjónustudeilda né yfirstjórnar hjá Akureyrarbæ.

Kostnaður vegna starfsþjálfunar og hæfingar og iðju hækkaði mest í krónum talið eða um liðlega 26 milljónir króna sem samsvarar ríflega 74% hækkun. Erfitt er að meta breytingu á þjónustumagni sem liggur að baki þessum kostnaði þar sem einungis eru fyrir hendi upplýsingar um fjölda einstaklinga en ekki fjölda tíma sem þessum sömu einstaklingum var úthlutað. Engu að síður er ljóst að með sameiningu starfsþjálfunarstaða á árinu 1999 munu fleiri einstaklingar en áður fá markvissa starfsþjálfun. Jafnframt liggur fyrir að verulegt átak hefur verið gert til þess að koma einstaklingum með skerta vinnugetu út á vinnumarkaðinn með eða án örorkuvinnusamninga. Á hinn bóginn virðist hafa verið dregið úr fjölda tíma við hæfingu og iðju hjá þeim einstaklingum sem ekki geta nýtt sér starfsþjálfun. Þess í stað eru þeir meira heima við og fá aukna tilsögn og aðstoð við heimilishald ofl.

Búsetuþjónusta við fatlaða hjá Akureyrarbæ hefur miðast við að sem flestir búi í samræmi við aðstæður sem henta með tilliti til þarfa og óska viðkomandi.

Kostnaður við sambýli jókst um 18 milljónir króna milli áráanna 1995 og 1998 eða sem samsvarar 12,1%. Á sama tíma fjölgaði íbúum úr 63 á árinu 1995 í 69 í árslok 1998. Þetta samsvarar 9,2% fjölgun.

Hlutfallslega mesta aukningin varð á kostnaði við félagslega liðveislu hjá fötluðum en sú þjónusta er alfarið á hendi sveitarfélaga. Nam hækkunin um 11 milljónum króna á milli áráanna 1995 og 1998. Sú þjónusta sem flokkast sem frekari liðveisla var aukin um tæplega 6 milljónir króna eða um liðlega 93% á sama árabili. Er þessi aukning tengd sjálfstæðri búsetu geðfatlaðra einstaklinga sem höfðu verið vistaðir á Brekkudeild Fjórðungssjúkrahússins á Akureyri.

Ríkisendurskoðun gerði samanburð á kostnaði sem Svæðisskrifstofa Norðurlands eystra hafði af málefnum fatlaðra á árunum 1995 og 1996 og þeim deildum hjá Akureyrarbæ á árunum 1997 og 1998 sem telja má að séu sambærilegar. Sá samanburður leiddi í ljós að þrátt fyrir samnýtingu og færri sérhæft starfsfólk virðist kostnaður vegna stjórnunarpáttar málefna fatlaðra hafi ekki lækkað á því tímabili sem var til skoðunar.

### **Öldrunar- og heilsugæsluþjónusta**

Samanlagður kostnaður ríkis og sveitarfélags vegna reksturs öldrunarstofnana og heilsugæslu hækkaði um tæplega 49 milljónir króna milli áráanna 1996 og 1998 eða sem samsvarar 10,1% hækkun. Þar af nam hækkun vegna öldrunarþjónustu 13 milljónum króna en hækkun vegna heilsugæslustöðvarinnar tæplega 36 milljónum króna. Ástæður þessarar umtalsverðu hækkunar heilsugæslustöðvarinnar eru nokkrar, m.a. breytt launakerfi lækna í kjölfar úrskurðar kjaranefndar. Launin greiðast nú af heilsugæslustöðinni en áður voru þau greidd af Tryggingastofnun ríkisins.

Samskiptum á Heilsugæslustöð Akureyrar fjölgaði umtalsvert á milli áráanna 1996 og 1997. Mikil aukning

var í ýmiss konar forvörnum en efling heilsuverndar á starfssvæði heilsugæslustöðvarinnar var eitt af markmiðum samnings milli Akureyrarbæjar og heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins. Á hinn bóginn virðist samskiptum í heild hafa fækkað milli árána 1997 og 1998 í kjölfar úrskurðar kjaranefndar um laun heilsugæslulækna.

Fyrir liggur að dvalarheimilisrymum fækkaði á milli árána 1997 og 1998 eins og gert var ráð fyrir í samningi. Fækkun dvalarrýma átti að hafa í för með sér sparnað við rekstur dvalarheimilanna sem nýta átti til aukinnar heimilisþjónustu. Þrátt fyrir fækkun dvalarrýma og aukin framlög vegna þeirra samkvæmt samningi varð verulegur halli á rekstri þeirra á árunum 1997 og 1998.

Ýmislegt bendir til þess að ekki hafi verið gerðar raunhæfar áætlanir um þá heimilisþjónustu sem þarf að standa öldruðum til boða til að þeir geti haldið eigið heimili. Þannig varð tiltölulega lítil aukning í hefðbundinni heimilisþjónustu hjá Akureyrarbæ á sama tíma og dvalarrýmum fækkaði.

Að mati Ríkisendurskoðunar hefði átt að leggja vinnu í að ákvarða þann lágmarkstímafjölda í heimilisþjónustu sem verður að standa öldruðum með ákveðna umönnunarpörf til boða svo komist verði hjá stofnanapjónustu. Staðlar af þessum toga ættu að liggja fyrir við gerð samninga við reynslusveitarfélög. Þá liggur ekki fyrir með hvaða hætti samningsaðilar ætluðu að meta hagræði af fækkun dvalarrýma fyrir aldraða eða hve umfang heimilisþjónustu þurfti að aukast fyrir hvert dvalarrými sem lagt var niður.

Að mati Ríkisendurskoðunar er þörf á skýrum reglum um gjaldtöku reynslusveitarfélaga fyrir þá félagslega þjónustu sem veitt er á þeirra vegum. Einungis með því móti er hægt að tryggja að það markmið samningsins náist að tilfærsla á verkefnum frá ríki til

sveitarfélaga hafi ekki í för með sér auknar fjárhagslegar byrðar fyrir þá sem njóta þjónustunnar. Þannig eru t.d. ekki augljós mörk á milli þeirrar þjónustu, sem sveitarfélagið á að veita og má taka gjald fyrir, og frekari liðveislu, sem verið hefur á hendi svæðisskrifstofa og láta ber í té endurgjaldslaust.

Við mat á breytingum á þjónustu og tilheyrandi kostnaði hjá Akureyrarbæ vegna yfirtöku verkefna af ríkinu verður að hafa í huga hve stutt er um liðið síðan yfirtakan átti sér stað. Því má ætla að enn hafi ekki náðst fram sú hagræðing sem að var stefnt í samningunum.

## Mat á árangri

Markmið með samningum ríkisins og reynslusveitarfélaga var að flytja tiltekin verkefni milli stjórnsýslustiga, færa stjórn og ábyrgð á þjónustu yfir á eina hendi, stuðla að bættri nýtingu fjármagns og bæta þjónustu við þá sem í hlut eiga. Það er mat Ríkisendurskoðunar að ekki liggi fyrir haldbærar upplýsingar sem nauðsynlegar eru til að meta á faglegan og hlutlausan hátt hvort framangreind markmið hafi náðst með samningum við Akureyrarbæ. Þær upplýsingar sem fram koma í þessari skýrslu gefa til kynna að nokkuð skorti á að upphafleg markmið hafi gengið fram eins og áformað var.



# 1 Almennt um samninga við reynslusveitarfélög

## 1.1 Lög um reynslusveitarfélög

Alþingi ályktaði á 116. löggjafarþingi árið 1993 að heimila félagsmálaráðherra að hefja undirbúning að stofnun allt að fimm reynslusveitarfélaga. Var ályktað að félagsmálaráðherra skyldi skipa fjögurra manna verkefnisstjórn sem hefði yfirumsjón með framkvæmd þessa tilraunaverkefnis en frumvarp til laga um reynslusveitarfélög yrði lagt fyrir Alþingi vorið 1994.

Lög nr. 82/1994, um reynslusveitarfélög, voru samþykkt á Alþingi 21. maí 1994. Markmið laganna eru tilgreind í 1. gr. en þau eru að gera sveitarfélögum kleift að gera tilraunir í þeim tilgangi að undirbúa breytingar á löggjöf um stjórnarsýslu sveitarfélaga, framkvæmd verkefna þeirra, tekjustofna sveitarfélaga og verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga. Með tilraununum skal að því stefnt að auka sjálfstjórn sveitarfélaga, að laga stjórnarsýslu þeirra betur að staðbundnum aðstæðum, að bæta þjónustu við íbúana og nýta betur fjármagn hins opinbera. Tilraunirnar skulu ekki hafa í för með sér skerðingu á réttindum íbúanna né fela í sér auknar fjárhagslegar byrðar fyrir þá. Þau sveitarfélög, sem fá heimild til að gera tilraunir í samræmi við ákvæði laganna, nefnast reynslusveitarfélög.

Í athugasemdum sem fylgdu frumvarpi til laga um reynslusveitarfélög er tekið fram að þau markmið, sem tilgreind eru í 2. másl. 1. mgr. 1. gr. laganna vísi til

tilraunastarfseminnar sem heildar en ekki til þess að hver einstök tilraun þurfi að fullnægja öllum þessum markmiðum.

Samkvæmt lögnum er félagsmálaráðherra, heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra og umhverfisráðherra heimilt að víkja frá ákvæðum nánar tiltekinnna laga, svo sem laga um málefni fatlaðra, nr. 59/1992, laga um heilbrigðisþjónustu, nr. 97/1990 og byggingarlaga, nr. 54/1978. Samkvæmt 2. gr. laga um reynslusveitarfélög eiga heimildir ráðherranna til að víkja frá lögnum, nema annað sé sérstaklega tekið fram, við um ákvæði þeirra um:

- a. stjórnáslu sveitarfélaga og skipulag starfsemi þeirra,
- b. hvernig verkefni skulu leyst af hendi,
- c. hvernig eftirliti ríkisins með starfsemi sveitarfélaga skuli háttað,
- d. verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga.

Yfirumsjón með framkvæmd verkefnisins um reynslusveitarfélög hefur verkefnisstjórn og skal hún leiðbeina og aðstoða reynslusveitarfélög við undirbúning tilrauna og vera tengiliður þeirra við einstök ráðuneyti. Enn fremur skal hún veita viðkomandi ráðuneytum umsagnir um óskir reynslusveitarfélaga um tilraunir. Í samræmi við áðurnefnda þingsályktunartillögu um stofnun reynslusveitarfélaga, sem afgreidd var frá Alþingi 8. maí 1993, skipaði félagsmálaráðherra verkefnisstjórn í júní 1993 til að hafa umsjón með verkefninu.

## 1.2 Val á reynslusveitarfélögum

Samkvæmt 4. gr. laga um reynslusveitarfélög, nr. 82/1994, tekur félagsmálaráðherra á grundvelli umsóknna, og að fengnum tillögum verkefnisstjórnar, ákvörðun um hvaða sveitarfélög skuli verða

reynslusveitarfélög. Segir í 4. gr. að reynslusveitarfélögin geti orðið allt að tólf. Jafnframt segir að við val á þeim skuli þess gætt að þau séu sem fjölbreytilegust að stærð og gerð og skulu sveitarfélög, sem sækja um þátttöku í tengslum við sameiningu, að öðru jöfnu hafa forgang.

Með bréfi, dags. 29. júlí 1993, til allra sveitarstjórna óskaði verkefnisstjórn reynslusveitarfélaga eftir umsóknum um þátttöku í verkefninu. Alls bárust 37 umsóknir frá 56 sveitarfélögum. Tilgreint var í bréfinu að sveitarfélög, sem sæktu um verkefnið í tengslum við sameiningu, myndu hafa forgang. Í þeim hópi voru eftirtaldir umsækjendur:

- Keflavík, Njarðvík og Hafnir
- Borgarnes, Norðurárdalshreppur, Stafholtstungnahreppur og Hraunhreppur
- Ólafsvík, Neshreppur utan Ennis, Staðarsveit og Breiðuvíkurbhreppur
- Suðurdalahreppur, Haukadalshreppur, Laxárdalshreppur, Hvammshreppur og Fellsstrandahreppur
- Patrekshreppur, Bíldudalshreppur, Rauðasandshreppur, Barðastrandahreppur og Tálknafjarðahreppur
- Neskaupsstaður og Norðfjarðahreppur
- Höfn, Nesjahreppur og Mýrahreppur

Önnur sveitarfélög sem sóttu um voru:

Akranes, Akureyri, Bolungarvík, Dalvík, Egilsstaðir, Eskifjörður, Eyrarsveit, Garðabær, Grindavík, Hafnarfjörður, Hríseyjarhreppur, Húsavík, Hvammstangi, Ísafjörður, Mosfellsbær, Mýrdalshreppur, Ólafsfjörður, Rangárvallahreppur, Reykhólahreppur, Reykjavík, Sandgerði, Sauðárkrókur, Seyðisfjörður, Skaftárhreppur, Skeggjastaðahreppur, Stykkishólmur, Vestmannaeyjar, Vopnafjarðahreppur, Ölfushreppur og Öxarfjarðahreppur.

Verkefnisstjórnin samþykkti í janúar 1994 að eftirtaldir 15 umsækjendur skyldu valdir úr þessum hópi til áframhaldandi samstarfs um málið:

- Keflavík, Njarðvík og Hafnir (með fyrirvara um sameiningu)
- Hafnarfjörður
- Garðabær
- Reykjavík
- Mosfellsbær
- Akranes
- Borgarnes, Hraunhreppur, Álftaneshreppur, Borgarhreppur, Norðurárdalshreppur og Stafholtstungnahreppur (með fyrirvara um sameiningu)
- Ólafsvík, Neshreppur utan Ennis, Breiðuvíkurbreppur og Staðarsveit (með fyrirvara um sameiningu)
- Laxárdalshreppur, Suðurdalahreppur, Haukadalshreppur, Hvammshreppur og Fellsstrandahreppur (með fyrirvara um sameiningu)
- Barðastrandahreppur, Rauðasandshreppur, Patrekshreppur og Bíldudalshreppur (með fyrirvara um sameiningu)
- Akureyri
- Neskaupstaður og Norðfjarðahreppur (með fyrirvara um sameiningu)
- Höfn, Nesjahreppur og Mýrahreppur (með fyrirvara um sameiningu)
- Skaftárhreppur
- Vestmannaeyjar

Í nefndaráliti, dags. 5. maí 1994, frá minni hluta félagsmálanefndar um frumvarp til laga um reynslusveitarfélög kom fram gagnrýni á val umsækjenda. Var bent á að í frumvarpinu væri lagt til að reynslusveitarfélög yrðu 12 í stað 5 eins og upphaflega hefði verið gert ráð fyrir. Valdir hefðu verið 15 umsækjendur og yrðu reynslusveitarfélögin 12 úr þeirra hópi. Þar væru nær öll fjölmennustu sveitarfélög landsins. Taldi minni hlutinn að velta mætti því fyrir sér

hvort ástæða væri til þess að gera tilraun með verkefni í sveitarfélögum þar sem allt að 2/3 landsmanna byggju. Væri þá eðlilegra að stíga skrefið til fulls við að flytja verkefnið frá ríki til sveitarfélaga.

Í júní 1994 gerði verkefnisstjórn reynslusveitarfélaga tillögu til félagsmálaráðherra um val á tólf sveitarfélögum til þátttöku í verkefninu. Ráðherra féllst á tillögu verkefnisstjórnar og voru eftirtalin sveitarfélög valin: Hafnarfjörður, Garðabær, Reykjavík, Borgarbyggð, Snæfellsbær, Dalabyggð, Vesturbyggð, Akureyri, Neskaupstaður, Hornafjarðarbær, Vestmannaeyjar, Keflavík, Njarðvík og Hafnir.

### 1.3 Samningar um verkefni og efni þeirra

Umsóknir um tilraunaverkefni bárust frá öllum reynslusveitarfélögum og sóttu þau samtals um 56 verkefni. Níu umsóknir bárust um verkefni á sviði félagslegra húsnæðismála og átta umsóknir bárust um verkefni á sviði atvinnumála, svo sem vinnumiðlun, þjónustu við atvinnulausa, samþættingu atvinnuráðgjafar o.fl. Fimm sveitarfélög sóttu um að fá að gera tilraunir með verkefni og verkaskiptingu byggingarnefnda og byggingarfulltrúa, sjö höfðu áhuga á verkefnum í öldrunarmálum og fjögur á að taka að sér rekstur heilsugæslu. Fjögur sveitarfélög sóttu um að taka að sér þjónustu við fatlaða og sex vildu ráðast í stjórnarsýslutilraunir.

Umsóknir reynslusveitarfélaganna voru teknar til umfjöllunar í viðkomandi ráðuneytum og fram fóru samningaviðræður milli viðkomandi fagraðuneyta og reynslusveitarfélaga með milligöngu verkefnisstjórnar.

Meðferð umsókna reynslusveitarfélaga um tilraunaverkefni tók af ýmsum ástæðum lengri tíma en áætlað hafði verið í upphafi. Í byrjun ársins 1997 höfðu náðst samningar um 25 verkefni af þeim 56 sem sótt hafði verið um. Þegar upp var staðið var samið um 23

verkefni við 12 reynslusveitarfélög. Þau verkefni sem samið var um eru:

### 1. Reykjavík

- Reynsluhverfið Grafarvogur (innra skipulag Reykjavíkurborgar). Samþykkt nr. 435/1997.
- Byggingarmál (umhverfisráðuneyti). Samþykkt nr. 614/1995.
- Félagsleg húsnæðismál (félagsmálaráðuneyti). Samþykkt nr. 611/1996. (Komst ekki til framkvæmda).
- Vinnumál (félagsmálaráðuneyti). Samþykkt nr. 531/1996. Lokið.
- Stjórnsýslutilraunir (umhverfisráðuneyti, iðnaðar- og viðskiptaráðuneyti).

### 2. Akureyri

- Öldrunarmál og heilsugæsla (heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneyti). Samningur 27. desember 1996.
- Byggingarmál (umhverfisráðuneyti). Samþykkt nr. 229/1996.
- Menningarmál (menntamálaráðuneyti). Samningur dags. 20. apríl 1996.
- Málefni fatlaðra (félagsmálaráðuneyti). Samþykkt nr. 331/1996.
- Stjórnsýslutilraunir (félagsmálaráðuneyti).

### 3. Hornafjörður

- Öldrunarmál og heilsugæsla (heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneyti). Samþykkt nr. 680/1995.
- Félagsleg húsnæðismál (félagsmálaráðuneyti). Samþykkt nr. 193/1997.
- Stjórnsýslutilraunir (félagsmálaráðuneyti).

### 4. Fjarðarbyggð

- Byggingarmál (umhverfisráðuneyti). Samþykkt nr. 617/1995.
- Félagsleg húsnæðismál (félagsmálaráðuneyti). Samþykkt nr. 115/1996.

- Stjórnsýslutilraunir (félagsmálaráðuneyti). Samþykkt nr. 115/ 1996.

## 5. Vestmannaeyjar

- Byggingarmál (umhverfisráðuneyti). Samþykkt nr. 14/1996.
- Málefni fatlaðra (félagsmálaráðuneyti). Samþykkt nr. 268/ 1997.

## 6. Hafnarfjörður

- Byggingarmál (umhverfisráðuneyti). Samþykkt nr. 686/1995.
- Félagsleg húsnæðismál (félagsmálaráðuneyti). Samþykkt nr. 424/1996.
- Stjórnsýslutilraunir (félagsmálaráðuneyti).

## 7. Garðabær

- Byggingarmál (umhverfisráðuneyti). Samþykkt nr. 427/1996.

## 8. Reykjanesbær

- Vinnumál (félagsmálaráðuneyti). Samþykkt nr. 671/1996.





## 2 Samningar við reynslusveitarfélög

### 2.1 Kröfur til samninga

Þegar ríkið felur öðrum aðila að veita þjónustu sem því ber lögum samkvæmt að veita þurfa að liggja fyrir traustar lagaheimildir. Þannig var ráðherrum félagsmála, heilbrigðis- og tryggingamála og umhverfismála veitt heimild með lögum nr. 82/1994, um reynslusveitarfélög, til að víkja frá nánar tilteknum lögum með samningum við reynslusveitarfélög. Markmið laganna eru tiltekin í 1. gr. svo sem rakið er í kafla 1.1.

Þegar ráðuneyti gera samninga við reynslusveitarfélög um að þau annist tiltekna lögbundna þjónustu verður að gera þá kröfu til samninganna að markmið með samningsgerðinni séu skýr. Þá þarf efni samninganna að vera með þeim hætti að skýrt sé hverjar skyldur samningsaðila eru, hver réttarstaða þeirra er og gildistími samnings.

Þær kröfur sem ber að gera til verksala varða þætti eins og umfang og gæði þeirrar þjónustu sem keypt er, bókhald, upplýsingagjöf, eftirlit, tryggingar, viðurlög og meðferð ágreiningsmála. Nauðsynlegt er að sú þjónusta sem verksala ber að veita sé skilgreind nákvæmlega. Í þessu sambandi þarf að tilgreina hvaða kröfur eru gerðar til magns og gæða þjónustunnar og nota til þess tilteknar mælieiningar eða viðurkennda staðla, sé þeim til að dreifa. Í samningum þarf einnig að lýsa þeirri þjónustu sem veita á og gera þannig grein fyrir þeim lágmarkskröfum

sem gerðar eru. Ef opinberar reglur eða staðlar gilda um þjónustuna þarf að vísa til þeirra og þá tilgreina viðeigandi lög, reglur og staðla. Skilgreining á magni og þjónustu er afar mikilvæg til þess að unnt sé að staðreyna hvort verksali stendur við sinn hluta samningsins. Þá er þetta ekki síst nauðsynlegt þegar um samninga við reynslusveitarfélög er að ræða til þess að unnt sé að meta hvort breytingar hafa orðið á þjónustu með tilkomu samningsins. Einnig þarf að koma fram hvaða kröfur gerðar eru til húsnæðis og aðbúnaðar, t.d. varðandi stærð húsnæðis, húsbúnað, tækjabúnað, hreinlæti og fæði. Þá er nauðsynlegt að gera lágmarkskröfu um fjölda og menntun starfsfólks.

Í samningum við reynslusveitarfélög er rétt að gera þær kröfur til bókhalds að unnt sé á grundvelli þess að meta árangur af samningunum. Er nauðsynlegt að bókhald sé fært með sama hætti hjá öllum reynslusveitarfélögum en það myndi auðvelda samanburð á milli sveitarfélaga.

Í samningi þarf að tiltaka þá upplýsingaskyldu sem hvílir á verksala og nauðsynleg er til þess að verkkaupi geti sannreynt hvort skyldum verksala hafi verið fullnægt. Einnig þarf að tiltaka hver fari með faglegt og fjárhagslegt eftirlit og með hvaða hætti það skuli vera. Að lokum þarf að ákveða hver skuli skera úr ágreiningsmálum sem upp kunna að koma og viðurlög við vanefndum samningsins.

Koma þarf skýrt fram hverjar skyldur verkkaupa eru, þ.e. varðandi greiðslur og eftirlit. Ljóst þarf að vera á hvaða forsendum endurgjald fyrir þjónustu er ákvarðað og hvert endurgjaldið er. Þá þarf að koma fram hvenær og hvernig inna skuli greiðslu af hendi og tilgreina vanefndaúrræði. Tilgreina þarf gjaldtökuheimildir eða -skyldur, ef þær eru til staðar, og áhrif þeirra á samningsfjárhæð ef einhver eru. Einnig þarf að liggja ljóst fyrir hvort einhver önnur atriði kunni að hafa áhrif á samningsfjárhæð, s.s. hækkun vísitölu, ný ákvæði kjarasamninga, breytt löggjöf o.fl.



## 2.2 Samningar við reynslusveitarfélagið Akureyrarbæ

Tvö ráðuneyti gerðu samning við Akureyrarbæ um tilfærslu á málaflokkum frá ríki til sveitarfélagsins, þ.e. heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneyti og félagsmálaráðuneyti. Auk þess gerði menntamálaráðuneytið samning við Akureyrarbæ um úthlutun árlegra framlaga ríkissjóðs til sérstakra viðfangsefna. Var hugmyndin að nýta nálægð bæjaryfirvalda við verkefni til markvissari uppbyggingar á sviði menningarmála. Þá gerðu umhverfisráðuneyti og Akureyrarbær samþykkt um breytingar á stjórnarsýslu varðandi byggingamál. Engin fjárhagsleg samskipti fylgja því verkefni enda heyrir málaflokkurinn undir sveitarfélögin. Hér á eftir verður nánar fjallað um þá þjónustusamninga sem félagsmálaráðuneytið og heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið gerðu við reynslusveitarfélagið Akureyrarbæ.

Farið var yfir samningana með tilliti til þess hvort þeir væru fullnægjandi að efni til, þ.e. hvort skýrt væri um hvað væri samið, hverjar skyldur samningsaðila væru, hvernig eftirliti væri háttað, meðferð ágreiningsmála o.fl. Í ljós kom að uppbygging samninganna er með sama sniði og er þeim skipt upp í nokkra meginkafla sem eru: 1. Inngangur, 2. Markmið samnings, 3. Stjórn og skipulag, 4. Verkefni, 5. Fjármál, 6. Starfsmannamál, 7. Árangur, mat og eftirlit, 8. Gildistaka, gildistími og endurskoðunarákvæði (fyrirvarar).

---

### 2.2.1 Samningur við félagsmálaráðuneyti

---

#### 2.2.1.1 Inngangur

Samningur milli Akureyrarbæjar og félagsmálaráðuneytis var undirritaður 27. febrúar 1996. Með samningnum tók Akureyrarbær að sér að

veita fötluðum sem lögheimili eiga í sveitarfélögunum: Akureyri, Dalvík, Ólafsfirði, Grímseyjarhreppi, Svarfaðardalshreppi, Hríseyjarhreppi, Árskógshreppi, Arnarneshreppi, Skriðuhreppi, Öxnadalshreppi, Glæsibæjarhreppi, Eyjafjarðarsveit, Svalbarðs-strandarhreppi, Grýtubakkahreppi og Hálshreppi þá þjónustu sem þeir eiga rétt á að þeim sé veitt á vegum félagsmálaráðuneytisins samkvæmt lögum um málefni fatlaðra nr. 59/1992. Fól samningurinn í sér að Akureyrarbær tók að sér verkefni Svæðisskrifstofu Norðurlands eystra í málefnum fatlaðra. Skyldi þjónustan veitt í samræmi við ákvæði laga um málefni fatlaðra og samþykkt um þjónustu Akureyrarbæjar við fatlaða á Eyjafjarðarsvæðinu. Fylgdu drög að samþykktinni samningnum, en reynslusveitarfélögum ber að gera sérstakar samþykktir um tilraunir skv. II. kafla laga um reynslusveitarfélög nr. 82/1994. Í samþykktunum kom fram að félags- og fræðsluvið myndi sjá um, undir stjórn bæjarráðs, að veita þá þjónustu sem svæðisskrifstofu fyrir málefni fatlaðra ber að veita samkvæmt lögum og reglugerðum um málefni fatlaðra.

Í samningnum kom ennfremur fram að hlutverk Greiningar- og ráðgjafarstöðvar ríkisins gagnvart íbúum sveitarfélaganna, svo og hlutverk svæðisráðs og trúnaðarmanns fatlaðra héldist óbreytt miðað við skilgreiningu í lögum um málefni fatlaðra.

---

### **2.2.1.2 Markmið**

Markmið með samningi félagsmálaráðuneytisins eins og þau eru tilgreind í samningnum eru að færa stjórn og ábyrgð á þjónustu við fatlaða yfir á eina hendi og stuðla að betri nýtingu fjármagns og að bæta þjónustu við fatlaða.

### 2.2.1.3 Stjórn og skipulag

#### Samningur

Í samningi Akureyrarbæjar við félagsmálaráðuneytið kemur ekki annað fram varðandi stjórn og skipulag verkefnisins en það að þjónusta Akureyrarbæjar við fatlaða verði samþætt almennri félagsþjónustu sveitarfélagsins, sbr. lög um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991 og drög að samþykkt um þjónustu Akureyrarbæjar við fatlaða á Eyjafjarðarsvæðinu. Í inngangi að samningnum er hins vegar tekið fram að hlutverk Greiningar- og ráðgjafarstöðvar ríkisins gagnvart íbúum sveitarfélaganna, eins og það er tilgreint í VIII. kafla laga um málefni fatlaðra, nr. 59/1992, haldist óbreytt. Sama eigi við um hlutverk svæðisráðs og trúnaðarmanns fatlaðra, sbr. XV. kafla laganna. Í 4. kafla samningsins, þar sem rakin eru þau verkefni sem Akureyrarbær tekur að sér, kemur fram að bærinn taki með samningnum að sér verkefni svæðisskrifstofu, sbr. 12. gr. laga um málefni fatlaðra og reglugerðar nr. 273/1993, um svæðisskrifstofur málefna fatlaðra.

Í drögum að samþykkt um þjónustu Akureyrarbæjar við fatlaða á Eyjafjarðarsvæðinu sem fylgdi samningnum kemur fram í 2. gr. að félags- og fræðsluvið sjái um, undir stjórn bæjarráðs, að íbúum á Eyjafjarðarsvæðinu sé veitt sú þjónusta sem svæðisskrifstofu fyrir málefni fatlaðra ber að veita samkvæmt lögum og reglugerðum um málefni fatlaðra. Auk þess kemur fram í 3. gr. að svæðisráð í málefnum fatlaðra á Norðurlandi eystra hafi sama hlutverk gagnvart Akureyrarbæ og gagnvart svæðisskrifstofu um málefni fatlaðra. Sama segir um Greiningar- og ráðgjafarstöð ríkisins í 4. gr. samþykktarinnar. Í samþykktinni er hins vegar ekki getið um hlutverk trúnaðarmanns fatlaðra.

#### Lagaumfjöllun

Samkvæmt 11. gr. laga um reynslusveitarfélög nr. 82/1994, er félagsmálaráðherra heimilt, að höfðu samráði við viðkomandi svæðisráð, að fela reynslu-

sveitarfélagi að annast þjónustu við fatlaða í sveitarfélaginu, að hluta til eða að öllu leyti, gegn umsamdri greiðslu á kostnaði úr ríkissjóði og framlagi úr Framkvæmdasjóði fatlaðra. Er ráðherra í því sambandi heimilt að víkja frá ákvæðum laga um málefni fatlaðra nr. 59/1992. Samkvæmt 3. gr. sömu laga hefur verkefnisstjórn yfirumsjón með framkvæmd verkefnisins um reynslusveitarfélög.

Í II. kafla laga nr. 59/1992, um málefni fatlaðra, er fjallað um stjórn og skipulag. Segir þar að félagsmálaráðherra fari með yfirstjórn málefna fatlaðra samkvæmt lögnum. Skuli sérstök nefnd, stjórnarnefnd um málefni fatlaðra, vera félagsmálaráðuneyti til ráðgjafar um málefni fatlaðra. Nefndin skal gera tillögur til ráðherra um sérhæfða þjónustu við fatlaða á landsvísu og fara með stjórn Framkvæmdasjóðs fatlaðra. Landinu skal svo skipt í starfssvæði málefna fatlaðra skv. 5. gr. Á hverju starfssvæði skal skv. 6. gr. laganna starfa svæðisráð í málefnum fatlaðra og eru verkefni ráðsins nánar tiltekin í lögnum. Eru helstu verkefnin að gera tillögur til ráðuneytis og svæðisskrifstofu um þjónustu og stuðla að samræmingu, hafa eftirlit með að þjónusta, starfsemi og rekstur stofnana séu í samræmi við markmið laganna, að veita ráðuneyti umsögn um svæðisáætlanir, uppbyggingu þjónustu og um nýja og breytta starfsemi. Þá á svæðisráð að annast réttindagæslu fatlaðra og hafa frumkvæði að aukinni ábyrgð sveitarfélaga í málefnum fatlaðra. Félagsmálaráðherra skipar fulltrúa í svæðisráð. Svæðisráð skal skv. 13. gr. eiga frumkvæði að því að unnið sé að samningum milli ríkis og sveitarfélaga um það að sveitarfélögin annist þjónustu við fatlaða að hluta til eða að öllu leyti. Skal ráðuneytið leita álits og umsagnar stjórnarnefndar um slíka samninga. Samkvæmt 12. gr. laga um málefni fatlaðra skal starfrækt skrifstofa fyrir málefni fatlaðra á hverju starfssvæði nema sveitarfélög yfirtaki þjónustu að öllu leyti. Verkefni svæðisskrifstofu eru rakin í 12. gr.

## 2.2.1.4 Verkefni

### Samningur

Samkvæmt 4. kafla samningsins tekur Akureyrarbær að sér rekstur heimila og stofnana fyrir fatlaða og að veita fötluðum stoðþjónustu á Eyjafjarðarsvæðinu eftir því sem hér segir:

- Verkefni svæðisskrifstofu, sbr. 12. gr. laga um málefni fatlaðra og reglugerðar nr. 273/1993, um svæðisskrifstofur málefna fatlaðra.
- Stoðþjónustu, þ.e. stuðningsfjölskyldur, sbr. 21. gr. laga um málefni fatlaðra, frekari liðveislu, sbr. 25. gr., styrki sbr. 27 gr., atvinnuleit og starfsráðgjöf, sbr. 28. gr. og aðstoð til starfa á almennum vinnumarkaði, sbr. 29. gr.
- Rekstur sambýla.
- Rekstur verndaðra vinnustaða.
- Rekstur leikfangasafns.
- Rekstur hæfingarstöðvar.
- Rekstur skammtí mavistunar.

Eyjafjarðarsvæðið, eins og það er skilgreint í samningi félagsmálaráðuneytisins og Akureyrarbæjar nær til 14 sveitarfélaga auk Akureyrarbæjar, þ.e. Dalvíkur, Ólafsfjarðar, Hríseyjarhrepps, Svarfaðardalshrepps, Árskógshrepps, Arnarneshrepps, Skriðuhrepps, Öxnadalshrepps, Glæsibæjarhrepps, Eyjafjarðarsveit, Svalbarðsstrandarhrepps, Grýtubakkahrepps, Hálshrepps og Grímseyjarhrepps. Þann 1. desember 1996 voru íbúar umdæmisins 22.039 talsins. Meginhluti starfseminnar fer fram á Akureyri.

Í inngangi samningsins kemur fram að Akureyrarbær tekur að sér með samningnum að veita fötluðum sem lögheimili eiga á Eyjafjarðarsvæðinu þá þjónustu sem þeir eiga rétt á að þeim sé veitt á vegum félagsmálaráðuneytisins samkvæmt lögum um málefni fatlaðra nr. 59/1992. Tekur Akureyrarbær að sér verkefni



Svæðisskrifstofu Norðurlands eystra í málefnum fatlaðra gagnvart íbúum svæðisins.

Á fylgiskjali nr. 2 sem fylgdi samningnum er að finna nánari skilgreiningar á starfsemi og þjónustu sambýla og þjónustustofnana sem Akureyrarbær tekur við rekstri á. Í fylgiskjalinu er rakið hvaða rétt íbúar sambýla eiga og er vísað til ákvæða 10.-12. gr. reglugerðar nr. 555/1994, um búsetu fatlaðra. Þá segir að 6.-13. gr. reglugerðarinnar gildi um rekstur sambýlanna. Næst er yfirlit yfir rekstrareiningar og eru talin upp 12 sambýli og tiltekinn fjöldi íbúða, íbúa, stöðugilda og greint frá því hver eigandi fasteignanna er, en þar er um nokkra aðila að ræða. Enn fremur er rakin starfsemi lóðjulundar, sem er verndaður vinnustaður, sbr. 3. tl. 9. gr. laga nr. 59/1992, um málefni fatlaðra. Greint er frá því hverjum vinnustaðurinn þjóni og megináherslum í starfseminni. Lýst er launafyrirkomulagi, fjölda starfsmanna, stöðugildum, stöðuheimildum og greint frá húsnæði og eiganda þess. Þá er starfsemi Plastiðjunnar Bjargs lýst en hún er rekin í samræmi við ákvæði 9. gr. laga nr. 59/1992, sbr. 1. og 3. tl. þeirrar greinar. Greint er frá launafyrirkomulagi, stöðuheimildum, húsnæði og eiganda þess. Lýst er dagdeild fyrir fatlaða, sem rekin er af svæðisskrifstofu í samræmi við ákvæði 9. og 26. gr. laga nr. 59/1992 og tilgangi hennar, sem er félagsleg hæfing og endurhæfing fatlaðra. Áætlaður er fjöldi þeirra sem gert er ráð fyrir að muni nýta sér þjónustuna, gerð grein fyrir stöðuheimildum og húsnæði. Næst er lýst rekstri skammtímavistunar og sumardvalar sem rekin er skv. 9. gr. laga nr. 59/1992, sbr. einnig 22. og 23. gr. sömu laga, þ.e. hverjum hún þjónar og í hvaða tilgangi. Rakinn er starfstími og afkastageta. Þá eru raktar stöðuheimildir og staðsetning húsnæðis auk eigenda. Síðast er starfsemi leikfangasafns lýst en það er rekið af ráðgjafar- og greiningardeild svæðisskrifstofunnar, sbr. 9. gr. laga nr. 59/1992 og reglugerð nr. 155/1995, um þjónustu við fötluð börn og fjölskyldur fatlaðra. Greint er frá fjölda barna sem höfð voru afskipti af á árinu

1995, stöðuheimildum og staðsetningu auk eiganda húsnæðis.

Í samningnum er hvergi að finna upplýsingar um það hvort leigusamningar eru um húsnæði það sem starfsemi er rekin í og þá hvort Akureyrarbær taki við leigunni og á hvaða kjörum, eða hvort fyrir liggur samningur við leigusala.

Sveitarfélaginu er heimilt samkvæmt samningnum að breyta rekstrartilhögun og fyrirkomulagi þeirrar starfsemi og þjónustu sem það tekur að sér með samningnum enda leiði það til aukinnar og bættrar þjónustu við fatlaða og hagræðingar í rekstri. Í samningnum er ekki gert að skilyrði að breytingin sé borin undir ráðuneytið, svæðisráð, eða einhvern annan, áður en henni er hrundið í framkvæmd.

Tekið er fram fram að hyggist Akureyrarbær leggja niður sambýli eða þjónustustofnun skuli tilkynna félagsmálaráðuneytinu um það með þriggja mánaða fyrirvara. Um starfsleyfi nýrra stofnana fari skv. 14. gr. laga um málefni fatlaðra.

### **Lagaumfjöllun**

Markmið laga nr. 59/1992, um málefni fatlaðra, er að tryggja fötluðum jafnrétti og sambærileg lífskjör við aðra þjóðfélagsþegna og skapa þeim skilyrði til þess að lifa eðlilegu lífi. Rétt á þjónustu samkvæmt lögunum eiga þeir sem eru andlega eða líkamlega fatlaðir og þarfnast sérstakrar þjónustu og stuðnings af þeim sökum.

Sú þjónusta sem fatlaðir skulu eiga rétt á er í fyrsta lagi öll almenn þjónusta ríkis og sveitarfélaga, sbr. 7. gr. laga um málefni fatlaðra. Í öðru lagi skal veita fötluðum stoðþjónustu skv. 8. gr. en hún miðar að því að gera þeim kleift að lifa og starfa í eðlilegu samfélagi við aðra. Skal þjónustan miða að því að treysta möguleika fatlaðra til sjálfstæðs heimilishalds með liðveislu sem sveitarfélög veita, sbr. 24. gr. og

frekari liðveislu, sbr. 25. gr. sem ákveðin er af svæðisskrifstofum samkvæmt heimildum fjárlaga. Með liðveislu er átt við persónulegan stuðning og aðstoð sem einkum miðar að því að rjúfa félagslega einangrun, t.d. aðstoð til að njóta menningar og félagslífs. Í frekari liðveislu felst hins vegar margháttuð aðstoð við ýmsar athafnir dagslegs lífs, enda sé hún nauðsynleg til að koma í veg fyrir dvöl á stofnun.

Skylt er skv. 9. gr. laga um málefni fatlaðra að starfrækja þjónustustofnanir fyrir fatlaða í því skyni að koma til móts við sértækar þarfir þeirra svo að þeir geti lifað sjálfstæðu lífi. Skal eftir því sem þörf er á starfrækja hæfingar- og endurhæfingarstöðvar, dagvistarstofnanir, verndaða vinnustaði, leikfangasöfn og skammtímavistun. Fatlaðir skulu skv. 10. gr. eiga kost á búsetu í samræmi við þarfir þeirra og óskir eftir því sem kostur er. Getur búseta verið félagslegar íbúðir, verndaðar íbúðir, sambýli, vistheimili, heimili fyrir börn eða áfangastaðir. Umsóknir um alla ofangreinda þjónustu nema þjónustu leikfangasafna, skammtímavistun og félagslegar íbúðir, skulu skv. 11. gr. sendar svæðisskrifstofum í málefnum fatlaðra og meta þær þörf hins fatlaða og taka ákvarðanir. Verði ágreiningur um afgreiðslu umsókna fjallar svæðisráð um það mál.

Veita skal fötluðum hæfingu, endurhæfingu og atvinnu, svo að þeir geti séð sér farborða og tekið virkan þátt í samfélaginu. Skal með félagslegri hæfingu og endurhæfingu, skv. 26. gr. laganna leitast við að draga úr áhrifum fötlunar og auka hæfni fatlaðra til starfa og þátttöku í daglegu lífi. Skal starfrækja sérstakar hæfingar- og endurhæfingarstöðvar, svo og dagvistarstofnanir fyrir fatlaða sem geta veitt þjálfun. Iðju- og starfsþjálfun skal veitt á vernduðum vinnustöðum skv. 30. gr. Heimilt er að veita fötluðum styrk skv. 27. gr. og annast svæðisskrifstofur eða sveitarfélög mat á þörf. Á hverju starfssvæði skal skv. 28. gr. starfrækja atvinnuleit vegna þarfa fatlaðra. Jafnframt skal veita fötluðum aðstoð til að sinna störfum á almennum vinnumarkaði þegar þess gerist

þörf, skv. 29. gr. og veita þeim starfsþjálfun í almennum fyrirtækjum eða stofnunum þar sem því verður við komið. Þá skal fötluðum skv. 30. gr. standa til boða vernduð vinna á almennum vinnumarkaði á hverju starfssvæði.

Svæðisskrifstofur í málefnum fatlaðra skulu sjá til þess að fatlaðir fái sálfræðipjónustu og félagsráðgjöf á svæðinu, sbr. 10. tl. 12. gr. en auk þess skal þess gætt að fatlaðir njóti félagslegs stuðnings og samneytis sem miðar að því að rjúfa félagslega einangrun, þar með talið aðstoð til að njóta tólmstunda og menningarlífs. Er þess gætt með veitingu liðveislu skv. 24. gr. laganna en slík þjónusta er í höndum sveitarfélaga. Sveitarstjórnir skulu skv. 34. gr. sinna ferlimálum fatlaðra með skipulögðum hætti. Þá skulu svæðisskrifstofur koma á framfæri ábendingum til byggingarnefnda um úrbætur á sviði ferlimála. Sveitarfélög skulu einnig gefa fötluðum kost á ferðapjónustu skv. 35. gr.

Sinna ber þörfum fatlaðra barna fyrir umönnun og þjálfun ásamt nauðsynlegri aðstoð við fjölskyldur þeirra svo að þær geti búið börnunum örugg og þroskavænleg uppeldisskilyrði. Starfrækja skal á vegum ríkisins eina greiningar- og ráðgjafarstöð, Greiningar- og ráðgjafarstöð ríkisins og eru verkefni hennar rakin í 16. gr. laga um málefni fatlaðra. Í IX. kafla laganna eru ýmis ákvæði um málefni barna og fjölskyldna fatlaðra. Er þar lögð áhersla á að greining fötlunar eigi sér stað fljótt hjá börnum. Fötluð börn skulu skv. 19. gr. fá stuðningsþjónustu á almennum leikskólum eða á sérhæfðum deildum og börnin skulu skv. 20. gr. eiga kost á þjónustu leikfangasafna. Fjölskyldur fatlaðra barna skulu skv. 21. gr. eiga kost á þjónustu stuðningsfjölskyldna og skammtímavistun þegar þörf krefur, sbr. 22. gr. Jafnframt skal stuðla að því að fötluð börn eigi kost á sumardvöl þegar þörf er á, sbr. 23. gr.

---

### 2.2.1.5 Fjármál

#### Samningur

Til þess að sinna þeim verkefnum sem samningurinn kveður á um og ekki greiðast sérstaklega úr Framkvæmdasjóði fatlaðra, skuldbatt félagsmálaráðuneytið sig til að beita sér fyrir því við Alþingi að veittar yrðu ákveðnar fjárhæðir til verkefnanna árin 1996-1999, miðað við verðlagsgrunn fjárlagafrumvarps fyrir árið 1996. Eru fjárhæðirnar tilgreindar í samningnum. Skyldi framlag ríkissjóðs árin 1997 til og með 1999 greitt með 12 jöfnum greiðslum fyrsta virka dag hvers mánaðar í fyrsta sinn 2. janúar 1997.

Í fylgiskjali nr. 3 með samningnum eru framlög á fjárlögum sundurliðuð miðað við árin 1996-1999 og tekið mið af áætluðum launagjöldum og öðrum rekstrargjöldum en dregnar frá sértekjur. Að lokum er greint frá tilhögun greiðslna ríkissjóðs til Akureyrarbæjar á árinu 1996 sundurliðuð eftir launagjöldum og öðrum rekstrargjöldum. Hvorki kemur fram í fylgiskjalinu né í samningnum sjálfum hverjar sértekjur Akureyrarbæjar eru og hvort um skyldu eða heimild til innheimtu þeirra er að ræða.

Í samningnum segir að fjárveitingar til þjónustu við fatlaða miðist við umfang þeirra verkefna sem lýst er í fylgiskjali nr. 2 með samningnum. Þá eru í samningnum sérstök ákvæði um framlög úr Framkvæmdasjóði fatlaðra og segir þar að eftirfarandi verkefni greiðist sérstaklega, sbr. 40. gr. laga um málefni fatlaðra nr. 59/1992, ásamt síðari breytingum, sbr. lög nr. 144/1995 og reglugerð nr. 204/1994, um stjórnarnefnd málefna fatlaðra og Framkvæmdasjóð fatlaðra:

- Stofnkostnaður.
- Frekari liðveisla.

- Styrkir til verkfæra- og tækjakaupa og vegna námskostnaðar.
- Styrkir til framkvæmdaraðila félagslegra íbúða.
- Viðhald húseigna.
- Styrkir vegna aðgengismála.

Tilgreint er í samningnum hver árleg framlög Framkvæmdasjóðs fatlaðra verði annars vegar vegna stofnkostnaðar, þ.m.t. styrkir til framkvæmdaraðila félagslegra íbúða og hins vegar framlög til rekstrar, þ.e. til frekari liðveislu og styrkja til verkfæra- og tækjakaupa og námskostnaðar. Tekið er fram að innifalið í stofnkostnaði á árinu 1997 sé framlag að fjárhæð 32 millj. kr. til byggingar nýs sambýlis, enda sýni Akureyrarbær fram á að þörf sé fyrir það. Að öðru leyti felist í stofnkostnaði framlög til endurnýjunar á búnaði heimila og þjónustustofnana, til vöruþróunar á vernduðum vinnustöðum og framlag til framkvæmdaraðila félagslegra íbúða.

Ráðuneytið skuldbindur sig með samningnum til að beita sér fyrir því að fjárveitingar til Akureyrarbæjar vegna þjónustu sem samningur þessi tekur til taki sömu hækkunum og verða almennt ákveðnar til málefna fatlaðra í fjárlögum, bæði vegna kjarasamninga og almennra verðlagsbreytinga. Framlög til stofnkostnaðar miðast við meðaltal byggingarvísitölu ársins 1996 og framreiknast samkvæmt henni. Verði breytingar á ákvæðum laga um málefni fatlaðra skal endurskoða ofangreindar fjárveitingar og skal verkefnisstjórn reynslusveitarfélaga hafa milligöngu um þá endurskoðun. Þá segir að í umsömdum fjárhæðum felist allar fjárhagslegar skuldbindingar ríkissjóðs og Framkvæmdasjóðs fatlaðra á samningstímanum nema til viðhalds fasteigna í eigu Framkvæmdasjóðs fatlaðra og til breytinga á aðgengi, sem Akureyrarbær mun sækja sérstaklega um framlög til úr Framkvæmdasjóði fatlaðra. Viðhald annarra eigna verði með óbreyttum hætti. Ennfremur segir í samningnum að kostnaður vegna veikinda starfsmanna umfram einn mánuð og

barnsburðarleyfi starfsmanna ríkisins greiðist sérstaklega úr ríkissjóði á samningstímabilinu.

Vísað er í fylgiskjal nr. 4 en þar átti að vera að finna skrá yfir þær húseignir, tæki og búnað, sem voru færð undir yferráð og á ábyrgð Akureyrarbæjar með samningnum og kemur fram að Akureyrarbæ sé óheimilt að ráðstafa þessum eignum eða selja nema með samþykki félagsmálaráðuneytisins. Í fylgiskjali nr. 4 er listi yfir húseignir og eigendur þeirra auk tveggja bifreiða í eigu ríkissjóðs. Ekkert kemur fram um ástand húseignanna og bifreiðanna eða áskilnaður um það í hvaða ástandi eignunum skuli skilað. Þá eru ekki talin upp tæki og búnaður í fylgiskjalinu en tekið fram að unnið sé að gerð eignaskrár um tæki og búnað og muni hún lögð fram fyrir 1. júní 1996.

### Lagaumfjöllun

Samkvæmt 48. gr. laga nr. 59/1992, um málefni fatlaðra, greiðist þjónusta og annar rekstrarkostnaður samkvæmt lögum úr ríkissjóði. Þó skulu sveitarfélög greiða kostnað vegna liðveislu, sbr. 24. gr., ferlimála, sbr. 34. gr., og ferðaþjónustu, sbr. 35. gr. Um kostnað vegna leikskóladvalar fatlaðra barna fer samkvæmt lögum um leikskóla nr. 48/1991. Þá segir í 49. gr. að tekjur, sem falli til vegna þeirrar atvinnustarfsemi stofnana sem njóta framlaga á fjárlögum, skulu koma til frádráttar rekstrarkostnaði þeirra. Ráðherra er skv. 50. gr. heimilt í reglugerð að ákveða gjaldtöku vegna þjónustu skv. 21. og 22. gr., þ.e. um þjónustu stuðningsfjölskyldna og um skammtí mavistun enda njóti viðkomandi ummönnumarbóta eða örorkulífeyris og tekjutryggingar samkvæmt lögum um almannatryggingar. Ferðir fatlaðra til og frá þjónustustofnunum skv. 1.- 4. tölul. 9. gr. og vegna annarrar nauðsynlegrar þjónustu, sem veitt er fötluðum sérstaklega, greiðist á vegum sveitarfélaga, skv. 51. gr. laganna. Þetta á þó ekki við um akstur til og frá sumardvalarheimili og skammtí mavistun. Félagsmálaráðherra skal samkvæmt 51. gr. setja reglur um greiðslu kostnaðar við ferðir fatlaðra utan af landsbyggðinni til og frá

Greiningarstöð ríkisins sem greiðist úr ríkissjóði. Að lokum segir í 52. gr. að kostnaður vegna starfsemi svæðisskrifstofa, svæðisráða og stjórnarnefndar greiðist úr ríkissjóði.

---

### 2.2.1.6 Starfsmannamál

#### Samningur

Samkvæmt ákvæðum samnings félagsmálaráðuneytisins og Akureyrarbæjar skulu þeir starfsmenn sem taldir eru upp í fylgiskjali nr. 5 með samningnum teljast vera í þjónustu Akureyrarbæjar á gildistíma samningsins. Akureyrarbær öðlast með samningnum verkstjórnarrétt gagnvart þeim, sbr. 17. gr. laga um reynslusveitarfélög. Engin formbreyting verður á ráðningarsamningum starfsmanna á þessu tímabili og réttindi þeirra og skyldur, svo sem lífeyrisréttindi, haldast óbreytt. Sama á við um stéttarfélagsaðild þeirra. Starfsmenn munu taka laun samkvæmt kjarasamningum ríkisins við viðkomandi stéttarfélög eins og áður var. Starfsmenn munu greiða gjöld til sömu stéttarféлага og lífeyrissjóða. Akureyrarbær mun sjá um afgreiðslu launa og skil á lífeyrissjóðsgreiðslum og stéttarfélagsgjöldum. Akureyrarbær hefur ekki heimild til að segja starfsmanni upp störfum, breyta launaflokkaröðum eða leggja niður stöðu hans nema að fengnu samþykki viðkomandi fagráðuneytis auk fjármálaráðuneytisins. Sveitarfélagið hefur hins vegar heimild til að gera breytingu á störfum starfsmanns í samræmi við 33. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins nr. 38/1954. Samráð skal haft við viðkomandi fagráðuneyti og fjármálaráðuneyti við breytingar á störfum starfsmanns sem leiða til launhækkunar. Akureyrarbær skal eiga rétt á að sitja fundi samstarfsnefnda með málfrelsi og tillögurétti þegar fjallað er um mál starfsmanna sem Akureyrarbær hefur verkstjórnarrétt yfir samkvæmt samningnum.



Í samningi félagsmálaráðuneytisins við Akureyrarbæ segir að nýir starfsmenn, sem ráðnir verði til verkefna sem samningurinn tekur til, fram til 31. desember 1996, verði ráðnir af félagsmálaráðuneyti að fengnum tillögum Akureyrarbæjar. Um kjör þeirra fari samkvæmt kjarasamningum fjármálaráðherra fyrir hönd ríkissjóðs og viðsemjenda hans. Að öðru leyti segir að nýir starfsmenn, sem ráðnir verða frá og með 1. janúar 1997 til verkefna, er samningurinn tekur til, verði ráðnir sem starfsmenn Akureyrarbæjar. Verði niðurstaðan sú í lok samningstímabilsins að verkefni skuli færð aftur til ríkisins skulu starfsmenn, sem ráðnir hafa verið af Akureyrarbæ til verkefna er samningurinn tekur, til hafa forgang að ráðningu hjá ríkinu til að gegna sambærilegum störfum. Samkvæmt samningnum skuldbatt Akureyrarbær sig til að leita eftir aðild að samningi ríkisins og verkalýðsfélagsins Einingar og greiða viðkomandi starfsmönnum samkvæmt honum.

Þær lífeyrisskuldbindingar sem verða til vegna starfsmanna á tilraunatímabilinu og koma til greiðslu að því loknu skulu samkvæmt samningnum vera á ábyrgð ríkissjóðs, samanber bókun við samningana sem fylgdi samningnum. Akureyrarbær ber samkvæmt samningnum ábyrgð á bótaskyldu tjóni sem starfsmenn valda í störfum sínum á tilraunatímabilinu, þó þannig að ríkissjóður greiði sjálfsábyrgð vegna trygginga starfsfólks sem ráðið hefur verið til verkefna samkvæmt samningunum. Sjálfsábyrgðin var við undirritun samningsins 10% í hverju tjóni, lágmark 528.000 kr. en hámark 1.506.000 kr.

### Lagaumfjöllun

Í lögum nr. 82/1994, um reynslusveitarfélög segir í 17. gr. að meðan á tilraun standi, sem felur í sér flutning verkefna frá ríki til reynslusveitarfélags samkvæmt lögnum, teljist hlutaðeigandi starfsmenn vera í þjónustu sveitarfélagsins. Engin formbreyting verði á ráðningarstöðu starfsmannanna á þessu tímabili og réttarstaða þeirra og réttindi haldast óbreytt, svo sem

lífeyrisréttindi og stéttarfélagssaðild. Þá segir að áður en til verkefnaflutnings komi skuli viðkomandi fagraðherra, fjármálaráðherra og sveitarfélag semja um ábyrgðir sínar og greiðslur vegna réttinda og kjara starfsmanna.

---

### 2.2.1.7 Árangur mat og eftirlit

#### Samningur

Í samningi Akureyrarbæjar við félagsmálaráðuneytið er í kafla 7 fjallað um eftirlit svæðisráðs. Samkvæmt samningnum skuldbindur Akureyrarbær sig til að skila félagsmálaráðuneytinu og svæðisráði Norðurlands eystra skýrslu um starfsemi hvers liðsins árs auk ársreiknings sveitarfélagsins. Aðilar áttu samkvæmt samningnum að koma sér saman um fyrir 1. júní 1996 hvaða upplýsingar ættu að koma fram í skýrslu sveitarfélagsins. Þá skyldi Svæðisráð Norðurlands eystra í samræmi við 6. gr. laga um málefni fatlaðra hafa eftirlit með því að þjónusta, starfsemi og rekstur heimila og stofnana á Eyjafjarðarsvæði væri í samræmi við markmið laganna og 5. gr. reglugerðar nr. 142/1993, um svæðisráð málefna fatlaðra.

Í 8. kafla samningsins segir síðan að á samnings- tímabilinu og í lok þess muni óháður aðili gera úttekt á tilrauninni. Skuli Akureyrarbær veita úttektaraðila allar nauðsynlegar upplýsingar um tilraunaverkefnið á samningstímanum.

Í samningnum er ekki að finna frekari fyrirmæli um eftirlit með framkvæmd þjónustunnar eða með fjármálum.

#### Lagaumfjöllun

Í 2. mgr. 2. gr. laga nr. 82/1994 um reynslusveitarfélög er greint frá því að ráðherrum sé ekki heimilt að víkja frá lögum nema tryggt sé að það hafi ekki í för með sér skerðingu á þeim rétti til þjónustu og fyrirgreiðslu sem

Íbúarnir njóta lögum samkvæmt og að réttaröryggi þeirra haldist óbreytt. Samkvæmt 3. gr. laga um reynslusveitarfélög hefur verkefnisstjórn yfirumsjón með framkvæmd verkefnisins um reynslusveitarfélög. Verkefnisstjórn skal samkvæmt 6. gr. laganna, að fengnu samþykki félagsmálaráðherra, fela óháðum aðila eða aðilum að taka út tilraunir og meta hvernig til hafi tekist. Skal félagsmálaráðherra sjá til þess að niðurstöður þeirra verði kynntar Alþingi.

Samkvæmt 6. gr. laga nr 59/1992 um málefni fatlaðra skal starfa svæðisráð á hverju starfssvæði málefna fatlaðra. Samkvæmt lagagreininni skal svæðisráð gera tillögur til félagsmálaráðuneytis og svæðisskrifstofu um þjónustu og stuðla að samræmingu hennar á svæðinu. Þá skal svæðisráð hafa eftirlit með því að þjónusta, starfsemi og rekstur stofnana samkvæmt lögnum séu í samræmi við markmið laganna. Svæðisráð skal jafnframt veita félagsmálaráðuneyti umsögn um svæðisáætlanir, uppbyggingu þjónustu fyrir fatlaða og um nýja og breytta starfsemi. Að lokum skal svæðisráð annast réttindagæslu fatlaðra, þar á meðal að fatlaðir fái þá þjónustu sem þeir eiga rétt á og að hafa frumkvæði að aukinni ábyrgð sveitarfélaga í málefnum fatlaðra.

Í gildi er reglugerð um svæðisráð málefna fatlaðra nr. 606/1998 sem tók við af reglugerð nr. 142/1993. Reglugerðirnar eru í meginatriðum samhljóða. Í 5. gr. reglugerðar nr 142/1993, sem vitnað er til í samningnum, er kveðið á um í hverju eftirlit svæðisráðs skuli fólgið. Þar segir að svæðisráð skuli hafa eftirlit með því að þjónusta, starfsemi og rekstur stofnana fatlaðra séu í samræmi við markmið laganna. Annars vegar er um að ræða faglegt eftirlit og hins vegar fjárhagslegt eftirlit. Faglegu eftirliti skuli m.a. fylgt eftir með því að safna saman skýrslum um framkvæmd þjónustu fatlaðra, svo og um markmið hennar, frá viðkomandi aðilum, þ.e. svæðisskrifstofu, sveitarfélögum, félögum fatlaðra og sjálfseignarstofnunum. Jafnframt geti eftirlitið verið fólgið í heimsóknnum á vettvang og viðtölum við neytendur

þjónustunnar. Fjárhagslegt eftirlit geti verið framkvæmt með þeim hætti að svæðisráð óski eftir upplýsingum um fjárreiður stofnana og annarra framkvæmdaraðila þjónustu. Þá geti svæðisráð óskað eftir því að sjálfseignarstofnanir og stofnanir á vegum sveitarfélaga og félagasamtaka skili ársreikningi sbr. 53. gr. laga um málefni fatlaðra. Athugasemdir ef einhverjar eru skulu sendar félagsmálaráðuneyti.

Í samningi félagsmálaráðuneytisins og tilheyrandi samþykkt er ekkert sem bendir til annars en að eftirlit svæðisráðs eigi að vera með öllu óbreytt frá því sem var á meðan svæðisskrifstofa hafði málaflókkinn með höndum. Er raunar skýrt tekið fram að svo sé í 7. kafla samningsins og í 3. gr. samþykktar um þjónustu Akureyrarkaupstaðar við fatlaða á Eyjafjarðarsvæðinu. Akureyrarbær er þó undanþeginn skyldu til að gera svæðisáætlanir um þjónustu við fatlaða og árlegar fjárlagatillögur skv. 5. gr. samþykktarinnar.

Í 37. gr. laga nr. 59/1992 um málefni fatlaðra sem og 10. gr. reglugerðar nr. 606/1998, um svæðisráð málefna fatlaðra, (áður 7. gr. reglugerðar nr. 143/1993) er fjallað um trúnaðarmann fatlaðra sem skipaður skal af hverju svæðisráði í því skyni að treysta réttindi fatlaðra einstaklinga. Kemur enn fremur fram að leitast skuli við að ráða mann með þekkingu á málefnum fatlaðra. Samkvæmt 2. mgr. 10. gr. reglugerðarinnar fellur undir starfssvið trúnaðarmanns fatlaðra að gæta hags þeirra fötluðu sem búa á sambýlum, vistheimilum fyrir börn og áfangastöðum, sbr. 3.-6. tölul. 10. gr. laga um málefni fatlaðra. Hann skal fylgjast með högum fatlaðra á framangreindum heimilum fatlaðra að eigin frumkvæði. Skal hann í því skyni heimsækja heimili fatlaðra reglubundið og kynna sér hagi hinna fötluðu á sviði einkalífs og fjármuna. Forstöðumaður og aðrir starfsmenn skulu veita trúnaðarmanni liðsinni við öflun upplýsinga. Trúnaðarmaður skal skv. 5. málsg. 10. gr. reglugerðar nr. 606/1998 kynna svæðisráði reglulega störf sín og þau mál sem til hans hafa borist, svo og afgreiðslu þeirra.

---

### **2.2.1.8 Gildistaka, gildistími og endurskoðunarákvæði (fyrirvarar)**

Í 9. kafla samningsins er fjallað um yfirtöku Akureyrarbæjar á verkefnum samkvæmt samningnum og er þar miðað við að yfirtakan eigi sér stað 1. apríl 1996, enda hafi þá verið staðfest samþykkt um þjónustu Akureyrarbæjar við fatlaða á Eyjafjarðarsvæðinu. Gildistími samningsins sé til og með 31. desember 1999. Heimilt sé að endurskoða samninginn ef ófyrirséðar aðstæður valda því, að mati beggja samningsaðila, að ákvæði samningsins reynist óraunhæf. Tekið er fram að komi ágreiningur upp um framkvæmd samningsins skuli verkefnisstjórn reynslusveitarfélaga hafa milligöngu um að leysa hann. Þá segir að af stjórnvaldsábyrgð ráðherra leiði að hann geti fellt samninginn úr gildi eða breytt honum, ef ekki er staðið við ákvæði hans. Sveitarfélagið hafi sömuleiðis rétt til þess að segja samningnum upp ef ekki er staðið við ákvæði hans, svo sem um fjárveitingar.

---

## **2.2.2 Samningur við heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið**

---

### **2.2.2.1 Inngangur**

Samningur milli Akureyrarbæjar og heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytis var undirritaður 27. desember 1996 en samkvæmt honum tók Akureyrarbær að sér að veita heilsugæslu- og öldrunarþjónustu í Akureyrarumdæmi samkvæmt lögum um heilbrigðisþjónustu nr. 97/1990 og lögum um málefni aldraðra nr. 82/1989. Sveitarfélög sem falla undir Akureyrarumdæmi eru talin upp í 14. gr. laga nr. 97/1990. Undanþegin var sú þjónusta sem Fjórðungssjúkrahúsið á Akureyri veitir.

Með samningnum tók Akureyrarbær að sér, í samvinnu við nágrannasveitarfélögin, verkefni

heilsugæslu og öldrunarþjónustu í Akureyrarumdæmi, sbr. III. kafla og 24. gr. laga um heilbrigðisþjónustu. Bar samkvæmt samningnum að veita þjónustuna í samræmi við ákvæði laga um heilbrigðisþjónustu og ákvæði laga um málefni aldraðra, nema að því leyti sem ráðherra hefði veitt undanþágu frá lögnum með heimild í 15. gr. laga um reynslusveitarfélög nr. 82/1994. Í þeim tilvikum skyldi þjónusta veitt í samræmi við staðfestar samþykktir sveitarfélagsins um tilraunina en samþykktirnar fylgdu samningnum. Samkvæmt samþykktunum átti stjórn heilsugæslu og öldrunarmála á Akureyri að annast yfirstjórn og rekstur allrar heilbrigðis- og öldrunarþjónustu í Akureyrarumdæmi, í umboði bæjarstjórnar.

Meginatriði samningsins voru eftirfarandi:

- Akureyrarbær tók að sér rekstur Heilsugæslustöðvarinnar á Akureyri gegn rammafjárveitingu.
- Tryggingastofnun ríkisins og ríkissjóður skyldu greiða Akureyrarbæ, með rammafjárveitingu á reynslutímanum, rekstrarkostnað tiltekins fjölda hjúkrunar-, þjónustu-, og dagvistarrýma fyrir aldraða.
- Aðilar voru sammála um forgangsröðun á greiðslum úr Framkvæmdasjóði aldraðra vegna framkvæmda sem þegar var lokið, sbr. 5. kafla samningsins og fylgiskjal nr. 4 með samningnum.

---

### 2.2.2.2 Markmið

Markmið með samningi heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins eru í samræmi við markmið laga um reynslusveitarfélög svo sem þau eru tilgreind í 1. gr. laganna en þau eru að auka sjálfstjórn sveitarfélagsins, laga stjórnsýslu betur að staðbundnum aðstæðum, bæta þjónustu við íbúana og nýta betur fjármagn hins opinbera. Markmið heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins með samningnum er að leggja grunn að framtíðarskipan verkaskiptingar ríkis og sveitarfélags á sviði heilbrigðis- og öldrunarmála. Sérgreind markmið Akureyrarbæjar með samningnum eru í fyrsta lagi að samhæfa framkvæmd heilsugæslu og öldrunar-

þjónustu og efla heilsuvernd í umdæminu og í öðru lagi að draga úr stofnanadvöl aldraðra með eflingu og samhæfingu heimaþjónustu.

Nánari grein er gerð fyrir markmiðum Akureyrarbæjar á fylgiskjali nr. 2 með samningnum. Þar eru greindar helstu ástæður þess að Akureyrarbær fer fram á að taka að sér verkefni reynslusveitarfélags á sviði öldrunarþjónustu og heilsugæslu. Kemur fram að Akureyrarbær muni leitast við að draga úr stofnanarþjónustu og leggja það fé sem sparast við það í heimaþjónustu. Var markmið bæjarins að auka hagkvæmni og sparnað í öldrunar- og heimilisþjónustu. Með yfirtöku heilsugæslu og þjónustu við fatlaða taldi bærinn að frekara tækifæri gæfist til samræmingar og hagræðingar á sviði heimaþjónustu. Voru uppi hugmyndir um búsetudeildir, þar sem öllum þeim sem ekki bjargast hjálparlaust í heimahúsum væri veitt aðstoð, hvort sem það er vegna fötlunar, elli, sjúkdóma eða slysa. Þá voru hugmyndir um forvarnarsarf auk þess sem talið var að unnt yrði að hagræða verkum og stokka upp verkaskiptingu milli faglærðra og ófaglærðra starfskrafta. Akureyrarbær ætlaði auk þessa að gera samning við nágrannasveitarfélögin um samstarf í öldrunarþjónustu og samnýtingu þeirra öldrunarstofnana sem fyrir voru. Taldi Akureyrarbær að nýjar leiðir myndu opnast við samþættingu heilsugæslunnar og öldrunarþjónustunnar til að millifæra fjármuni þannig að báðir aðilar hefðu hag af. Þá kom fram að vonir stæðu til þess að unnt yrði að stunda forvarnarsarf í meira mæli en áður.

---

### 2.2.2.3 Stjórn og skipulag

#### Samningur

Samkvæmt samningi Akureyrarbæjar við heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið hefur verkefnisstjórn yfirumsjón með framkvæmd verkefnisins um reynslusveitarfélög, svo sem mælt er fyrir um í 3. gr.

laga nr. 82/1994, um reynslusveitarfélög. Þá hefur framkvæmdanefnd um reynslusveitarfélag á Akureyri yfirumsjón með verkefni því er samningurinn nær til. Ekki er nánar fjallað um ofangreinda framkvæmdanefnd, svo sem um það hver skipi í hana, hverjir sitji í henni, nánar um hlutverk hennar eða stöðu gagnvart ráðuneytinu eða Akureyrarbæ.

Akureyrarbær skipar samkvæmt samningnum sameiginlega yfirstjórn heilsugæslu og öldrunarþjónustu í Akureyrarumdæmi og skulu nágrannasveitarfélögin eiga aðild að stjórninni, skv. nánara samkomulagi. Samkomulag Akureyrarbæjar við nágrannasveitarfélögin fylgdi ekki með samningnum.

Öldrunarnefnd á starfssvæði heilsugæslustöðvar á samkvæmt samningnum að hafa eftirlit með framkvæmd samstarfssamnings Akureyrarbæjar og nágrannasveitarfélaganna um sameiginlega öldrunarþjónustu og sinna ásamt þjónustuhópi aldraðra ýmsum öðrum þáttum sem eru sameiginlegir í þessum sveitarfélögum. Ekki er nánar skilgreint í samningnum hverjir þessir ýmsu þættir kunni að vera.

Þjónustuhópur aldraðra á samkvæmt samningnum að meta þjónustupörf aldraðra einstaklinga í heilsugæslu- umdæminu. Að lokum ber hlutaðeigandi skrifstofum í heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu að hafa eftirlit með verkefninu af hálfu ráðuneytisins.

### **Lagaumfjöllun**

Í lögum um heilbrigðisþjónustu nr. 97/1990 eru ákvæði um stjórn og skipulag heilbrigðisþjónustu. Í 1. kafla laganna er fjallað um yfirstjórn heilbrigðismála en með yfirstjórn fer heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið, sbr. 2. gr. laganna. Ráðuneytið annast samkvæmt 4. gr. framkvæmd mála fyrir hönd ráðherra og hefur eftirlit með því að lögum og reglugerðum um framkvæmd heilbrigðismála sé framfylgt. Landlæknir



er skv. 3. gr. ráðunautur ráðherra um allt er varðar heilbrigðismál og annast framkvæmd tiltekinna málaflokka. Hann hefur og eftirlit með starfi og starfsaðstöðu heilbrigðisstétta auk þess sem honum er skylt að sinna kvörtunum eða kærum er varða samskipti almennings og heilbrigðisþjónustunnar. Ekki verður ráðið af samningnum að hlutverk landlæknis hafi átt að taka breytingum.

Í II. kafla laganna er greint frá skiptingu landsins í læknishéruð og skipar ráðherra héraðslækni í hverju héraði. Í 8. gr. laganna er greint frá starfi héraðslæknis en hann er sérstakur ráðunautur heilbrigðisstjórnar um hvað eina, er við kemur heilbrigðismálum í héraðinu. Honum ber að fylgjast með því að framfylgt sé lögum og reglum um heilbrigðismál í héraðinu og að hafa þar umsjón með heilbrigðisstarfi í umboði ráðuneytis, á sjúkrahúsum, heilsugæslustöðvum og annars staðar, þar sem slíkt starf fer fram. Héraðslæknir skal annast samræmingu heilbrigðisstarfs í héraðinu. Í sömu grein er greint frá því að með héraðslækni skuli starfa héraðshjúkrunarfræðingur. Skal hann vera ráðgefandi og fylgjast með hjúkrun í héraðinu, aðstoða við skipulagningu og samræmingu hjúkrunarstarfs í héraði og við ráðningar hjúkrunarfræðinga og annars hjúkrunarfólks á heilsugæslustöðvum. Ráðherra setur bæði héraðslæknum og héraðshjúkrunarfræðingum erindisbréf. Þá skal samkvæmt 7. gr. laganna starfa heilbrigðismálaráð í hverju héraði og eru verkefni þess m.a. að hafa eftirlit með heilbrigðismálum í héraði í umboði heilbrigðisráðuneytis og landlæknis. Þá skal heilbrigðismálaráð gera tillögur og áætlanir um framgang og forgang verkefna á sviði heilbrigðismála í hérað og skipuleggja starf heilbrigðisstofnana í héraði eftir því sem heilbrigðisráðuneyti ákveður. Í samningnum er ekki fjallað um hlutverk heilbrigðismálaráðs, héraðslæknis eða héraðshjúkrunarfræðings og virðist því sem hlutverk þeirra hafi átt að haldast óbreytt.

Í III. kafla laga um heilbrigðisþjónustu nr. 97/1990 eru ákvæði um heilsugæslu. Skv. 2. mgr. 17. gr. laganna

er heimilt að ráða hjúkrunarforstjóra að þeim heilsugæslustöðvum þar sem starfsemin er svo umfangsmikil að ráðherra telur þess þörf. Setur ráðherra hjúkrunarforstjórum erindisbréf. Samkvæmt 21. gr. laganna skipar ráðherra einnig í stjórn heilsugæslustöðva og framkvæmdastjóra heilsugæslustöðvar. Í samningi Akureyrarbæjar og heilbrigðis- og tryggingarmálaráðuneytisins kemur fram í 3. kafla að Akureyrarbær skipi sameiginlega yfirstjórn heilsugæslu og öldrunarþjónustu í Akureyrarumdæmi.

Í IV. kafla laga um heilbrigðisþjónustu er fjallað um sjúkrahús og er þeim í 24. gr. skipt í flokka eftir tegund og þjónustu. Ráðherra setur með reglugerð nánari ákvæði um flokkun sjúkrahúsa, starfssvið og verka-skiptingu, að höfðu samráði við hlutaðeigandi sveitarfélög og Samband íslenskra sveitarfélaga. Samkvæmt 29. gr. laganna skal starfa yfirlæknir, hjúkrunarforstjóri og framkvæmdastjóri við hvert sjúkrahús. Framkvæmdastjórar sjá um daglegan rekstur stofnana, annast fjármál, skipuleggja og samhæfa rekstur hennar, þannig að fyllstu hagkvæmni sé gætt. Ráðherra setur framkvæmdastjórum erindisbréf og setur nánari ákvæði um starfslið í reglugerð að fengnum umsögnum viðkomandi sjúkrahússtjórna. Samningur Akureyrarbæjar við heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið tekur ekki á því hvort vald til að setja framkvæmdastjórum erindisbréf hafi flust til Akureyrarbæjar enda segir samningurinn einungis að Akureyrarbær skipi sameiginlega yfirstjórn heilsugæslu og öldrunarþjónustu í Akureyrarumdæmi en ekki er minnst á rekstur sjúkrahúsa.

Samkvæmt 3. mgr. 30. gr. laga um heilbrigðisþjónustu skal sjúkrahúsum öðrum en þeim sem ríkið á eða starfrækir, sjúkrastofnunum í eigu Reykjavíkurborgar og einkasjúkrahúsum eða sjálfseignastofnunum, stjórnað af fimm manna stjórnnum sem ráðherra skipar. Skal starfsmannaráð sjúkrahúsa tilnefna einn mann, hlutaðeigandi sveitarstjórn eða stjórnir þrjá og ráðherra einn og skal hann vera búsettur á starfssvæði sjúkrahússins. Sjúkrahús það sem Akureyrarbær tók

við rekstri á með samningi við heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið (Hjúkrunarheimilið Hlíð) fellur undir þetta ákvæði. Ekki er tiltekið í samningnum hvort breyting átti að verða á fyrirkomulagi þessu. Nú hafa verið sett ný lög um málefni aldraðra nr. 125/1999 og er þar í 18. gr. gert ráð fyrir að eigendur stofnana fyrir aldraða, svo sem hjúkrunarheimila og hjúkrunarrýma, skipi stjórn stofnunarinnar. Sé stofnunin hins vegar í beinum starfstengslum við sjúkrahús gilda um stjórn stofnunar ákvæði laga um heilbrigðisþjónustu. Rétt er í þessu sambandi að vekja athygli á að samkvæmt 24. gr. laga um heilbrigðisþjónustu telst hjúkrunarheimili til sjúkrahúsa.

Samkvæmt 33. gr. laga um heilbrigðisþjónustu lætur ráðherra gera áætlun um framkvæmdir við heilbrigðisstofnanir í samræmi við 14. gr. um heilsugæsluumdæmi og 24. gr. um sjúkrahús. Skal áætlunin gerð í samvinnu við heilbrigðismálaráð héraðanna og landlækni í samráði við fjárlaga- og hagsýslustofnun. Þar sem ekki er tekið á þessu í samningnum verður að ætla að fyrirkomulag þetta hafi átt að haldast.

Um skipulag öldrunarþjónustu er fjallað í I. kafla laga um málefni aldraðra, nr. 82/1989. Kemur þar fram að yfirstjórn öldrunarmála sé í höndum heilbrigðisráðherra. Heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið skal hafa frumkvæði að stefnumótun um málefni aldraðra og annast áætlanagerð um málefni þeirra fyrir landið í heild. Samkvæmt 3. gr. laganna skal skipa samstarfsnefnd um málefni aldraðra og skal hún m.a. vera ráðherra og ríkisstjórn til ráðuneytis um málefni aldraðra, stjórn Framkvæmdasjóði aldraðra og gera tillögur um úthlutun úr honum. Þá skal nefndin skera úr um ágreiningsmál sem upp kunna að koma um málefni aldraðra. Samningurinn tekur ekki á því hvort nefndin hafi úrskurðarvald í ágreiningi sem upp kann að koma eftir yfirfærslu málaflokksins til Akureyrarbæjar og verður því að telja að það hlutverk hennar haldist óbreytt.

Stjórn heilsugæslustöðvar og félagsmálaráð eða félagsmálanefndir í sveitarfélögum á starfssvæði heilsugæslustöðvar skulu tilnefna fulltrúa í öldrunarnefnd, skv. 5. gr. laganna. Eru verkefni hennar að gera tillögur um öldrunarþjónustu á starfssvæðinu, kveðja menn til starfa í þjónustuhópi aldraðra, gera tillögur um fjölda starfsliðs í heimaþjónustu starfssvæðisins og fylgja eftir að ákvæðum staðla eða reglugerða skv. 19. gr. og 30. gr. sé framfylgt. Þá skal nefndin annast samningagerð við einstaklinga eða félagasamtök, sem taka að sér þjónustu fyrir aldraða, sé það ekki verksvið annarra.

Á hverju starfssvæði öldrunarnefnda skv. 6. gr. skal starfa þjónustuhópur aldraðra og er hlutverk hans skv. 8. gr. að fylgjast með heilsufari og félagslegri velferð aldraðra á starfssvæðinu, meta vistunarpörf aldraðra, setja upp samþætta áætlun um þjónustu og leitast við að tryggja að aldraðir fái þá þjónustu sem þeir þarfnast.

---

#### **2.2.2.4 Verkefni**

##### **Samningur**

Í inngangi samningsins kemur fram að Akureyrarbær tekur með samningnum að sér að veita heilsugæslu- og öldrunarþjónustu í Akureyrarumdæmi skv. lögum um heilbrigðisþjónustu, nr. 97/1990, og lögum um málefni aldraðra, nr. 82/1989. Samningurinn nær þó ekki til þeirrar þjónustu sem Fjórðungssjúkrahúsið á Akureyri veitir. Tekur Akureyrarbær að sér verkefni heilsugæslu og öldrunarþjónustu í Akureyrarumdæmi, sbr. III. kafla og 24. gr. laga um heilbrigðisþjónustu.

Verkefni þau sem Akureyrarbær tekur að sér með samningnum eru rakin í 4. kafla samningsins. Þar eru taldir helstu verkefnaflokkar sem eru:

## 1. Heilsugæsla

- Almenn lækniþjónusta, hjúkrunarþjónusta, sjúkra-þjálfun, iðjuþjálfun, vaktþjónusta, vitjanir.
- Lækningarannsóknir.
- Sérfræðileg lækniþjónusta og lækni-fræðileg endurhæfing.
- Heimahjúkrun.
- Heilsuvernd.

## 2. Heimaþjónusta

- Kvöld- og helgarþjónusta.
- Dagþjónusta.
- Samræmd félagsleg heimaþjónusta og heimahjúkrun.

## 3. Stoðþjónusta – endurhæfing – forvarnir

- Dagvist fyrir aldraða.
- Félagsstarf í forvarnarskyni.
- Skammtí mavistun.
- Endurhæfing m.a. í tengslum við öldrunarlækninga-deild.

## 4. Önnur stofnanþjónusta

- Þjónusturými.
- Hjúkrunarrými.

Í fylgiskjali nr. 3 með samningnum er að finna nánari skilgreiningar og áform vegna ofangreindrar starfsemi og þjónustu. Í fylgiskjalinu eru rakin þau verkefni sem Akureyrarbær tekur að sér á sviði heilsugæslu og öldrunarþjónustu. Bærinn tekur að sér rekstur heilsugæslustöðvarinnar á Akureyri. Á heilsugæslustöðinni fer fram lækninga-, hjúkrunar- og heilsuverndarstarf. Sinnt er samfelldri og alhliða heilbrigðisumsjá íbúanna, heilsuvernd, sjúkdómaforvörnum, bráðum veikindatilfellum og útvegum sérhæfðrar lækniþjónustu þegar þörf er á. Í fylgiskjalinu kemur fram hver fjöldi íbúa umdæmis heilsugæslustöðvarinnar er og rakin samskipti við notendur stöðvarinnar. Þá er greint frá stöðugildum og

stöðuheimildum og helstu markmið heilsugæslustöðvarinnar, áherslur og áform rakin. Ekki er vísað í nánari reglur sem kunna að vera í gildi um þjónustu heilsugæslustöðva, svo sem reglugerðir eða staðla. Í samningnum segir að þjónustan skuli veitt í samræmi við lög um heilbrigðisþjónustu og lög um málefni aldraðra og önnur stjórnvaldsfyrirmæli er varði þennan málaflokk en að öðru leyti eru ekki gerðar neinar lágmarkskröfur til þjónustunnar.

Í fylgiskjalinu er rakin heildarfjöldi einstaklinga sem notið hafa heimilisþjónustu á vegum Akureyrarbæjar og greint frá fjölgun þeirra milli ára. Þá er gerð grein fyrir ástæðu fyrir þjónustupörf og fjölda stöðugilda í heimilisþjónustunni. Rakið er að ætlunin með reynslusveitarfélagsverkefninu sé að samræma heimilisþjónustu og heimahjúkrun og útfæra þjónustuna meira yfir á kvöldin og helgarnar. Ætti þannig að opnast möguleiki fyrir tilfærslu á fé úr stofnanapjónustu í heimilisþjónustuna. Er hugmyndin sú að draga úr ásókn eftir stofnanarými. Gerð er grein fyrir fjölda vitjana við heimahjúkrun á árinu 1994, fjölda skjólstæðinga og stöðugilda. Að lokum er rakin ástæða vitjana heimilislækna í heimahús og fjöldi vitjana á árinu 1994 auk þess sem greint er frá fjölda vitjana á vegum Heimahlynningar Akureyrar.

Akureyrarbær tekur að sér að sinna stoðþjónustu, endurhæfingu og forvörnum og er sú þjónusta skilgreind nánar í fylgiskjali nr. 3. Farið er yfir fjölda dagvistarrýma og nýtingu þeirra. Greint er frá félagsstarfi aldraðra í forvarnarskyni, svo sem leikfimi- og sundkennslu. Þá kemur fram að hjúkrunardeildir Hlíðar hafi tvö skammtímapláss og séu þau þrautnýtt. Annmarkar á plássunum hafi verið þau að fólk hafi ekki komist heim og sé því hagkvæmt að hafa þau fleiri þannig að fleiri eigi kost á hvíldarinnlögnum. Sjúkraþjálfun hafi verið stunduð á vegum Öldrunardeildar og sannað gagnsemi sína. Fyrst of fremst hafi verið um að ræða endurhæfingu á sjúklingum í Hlíð en minna um fyrirbyggjandi starfsemi.

Ennfremur er fjallað um hugmyndir um samstarf og samhæfingu með öldrunarlækningadeild í Kristnesi.

Önnur stofnanþjónusta sem rekin hefur verið skv. fylgiskjalinu eru 126 þjónusturými. Þau hafa ekki öll verið nýtt þrátt fyrir heimild til þess. Er greint frá þeirri fyrirætlun að draga sem mest úr þessari þjónustu á samningstímabilinu og nýta fjármuni í heimaþjónustuna. Hjúkrunarrými á vegum Öldrunardeildar Akureyrarbæjar eru 75, öll í Hlíð og gert ráð fyrir aukinni þörf á næstu árum.

Í samningi heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins við Akureyrarbæ kemur fram að þjónustan skuli veitt eftir því sem við á í samræmi við ákvæði laga nr. 97/1990, um heilbrigðisþjónustu, og ákvæði laga nr. 82/1989, um málefni aldraðra, og önnur stjórnvaldsfyrirmæli er varða þennan málaflokk. Ekki er nánar greint frá því í samningnum hvaða stjórnvaldsfyrirmæli það eru sem varða þennan málaflokk, en skýrara hefði verið að telja þau helstu upp.

Sveitarfélögunum er heimilt samkvæmt samningnum, að undangengnu samráði við heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið, að breyta rekstrartilhögun og fyrirkomulagi ofangreindrar starfsemi og þjónustu, enda leiði það til aukinnar og bættrar þjónustu við íbúana og hagræðingar í rekstri.

Með samningnum er fylgiskjal sem ekki er vísað til í samningnum en það er nr. 8. Á fylgiskjalinu er að finna bókun um sjúkraflutninga. Í bókuninni kemur fram að frá árinu 1993 hafi staðið á endurskoðun samnings milli heilsugæslustöðvarinnar á Akureyri og Akureyrarbæjar um sjúkraflutninga. Á því ári hafi slökkvilið Akureyrar flutt í nýtt húsnæði sem hafi gert aðstæður til sjúkraflutninga til muna betri og hafi kostnaður aukist í samræmi við það. Í ljósi þessa hafi orðið að samkomulagi að gengið yrði frá endurskoðun

samnings frá 1990 í samræmi við ákvæði 5. gr. hans. Skyldi þeirri vinnu lokið fyrir 1. mars 1997. Með endurskoðuninni skyldi ákvörðuð kostnaðarhlutdeild ráðuneytisins vegna hins nýja húsnæðis og mannaflapörf hjá slökkviliðinu vegna sjúkraflutninga. Samningurinn um sjúkraflutninga yrði sérstakur samningur bæjarins við ráðuneytið en kæmi ekki inn í þjónustusamning um rekstur heilsugæslustöðvarinnar.

### Lagaumfjöllun

Í lögum, nr. 97/1990, um heilbrigðisþjónustu er í III. kafla fjallað um heilsugæslu. Í 19. gr. segir að eftirfarandi þjónusta skuli veitt á heilsugæslustöð eða í tengslum við hana eftir því sem við á og hér segir:

1. Almenn lækniþjónusta, hjúkrunarþjónusta, sjúkraþjálfun, iðjubjálfun, vaktþjónusta, vitjanir og sjúkraflutningar.
2. Lækningarannsóknir.
3. Sérfræðileg lækniþjónusta, tannlækningar og lækni-fræðileg endurhæfing.
4. Heimahjúkrun.
5. Heilsuvernd. Aðalgreinar heilsuverndar eru:
  - Heilbrigðisfræðsla í fyrirbyggjandi tilgangi.
  - Mæðravernd.
  - Ungbarna- og smábarnavernd.
  - Heilsugæsla í skólum.
  - Ónæmisvarnir.
  - Berklavarnir.
  - Kynsjúkdómavarnir.
  - Geðvernd, áfengis-, tóbaks- og fíkniefnavarnir.
  - Sjónvernd.
  - Heyrnarvernd.
  - Heilsuvernd aldraðra.
  - Hópskoðanir og skipulögð sjúkdómaleit.



- Félagsráðgjöf, þ.m.t. fjölskyldu- og foreldra-ráðgjöf.
- Umhverfisheilsuvernd.
- Atvinnusjúkdómar, sbr. og lög nr. 46/1980.
- Slysavarnir.

Í 24. gr. laga nr. 97/1990, um heilbrigðisþjónustu, er sjúkrahúsum skipt í flokka eftir tegund og þjónustu. Samningur Akureyrarbæjar við heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið er ekki skýr hvað varðar það hvers konar sjúkrahús bærinn yfirtekur rekstur á en samningurinn segir aðeins að undanskilinn sé rekstur Fjórðungssjúkrahúsins á Akureyri. Þannig hefði verið skýrara að nefna þær stofnanir sem yfirtekinn var rekstur á og að greina frá því undir hvaða flokk þær féllu samkvæmt skilgreiningu í 24. gr. Í samþykkt bæjarstjórnar Akureyrar um rekstur heilbrigðis- og öldrunarþjónustu í Akureyrarumdæmi er þó vísað í nafngreind hjúkrunar- og dvalarheimilisyfmi, sbr. 24.1.4 gr. laga nr. 97/1990.

Samkvæmt III. kafla laga nr. 82/1989, um málefni aldraðra, skal í hverju sveitarfélagi reka heimaþjónustu fyrir aldraða. Með þeirri þjónustu er átt við þá þjónustu sem veitt er öldruðum sem búa heima og byggist hún á hjálp til sjálfshjálpar. Þjónustan tekur mið af heilsufarslegu og félagslegu ástandi einstaklingsins og er hún tvíþætt. Annars vegar er heilbrigðisþáttur heimaþjónustunnar í höndum starfsliðs heilsugæslustöðva og hins vegar er félagslegur þáttur þjónustunnar í höndum félagslegrar þjónustu viðkomandi sveitarfélaga. Skal heimaþjónusta veitt um kvöld, nætur og helgar þegar þess er þörf.

Í IV. kafla laganna er fyrirkomulag öldrunarþjónustunnar rakið. Samkvæmt 17. gr. telst til opinnar öldrunarþjónustu, heimaþjónusta skv. III. kafla., þjónustumiðstöðvar aldraðra sem bjóða upp á þjónustu við aldraða sem búa heima og dagvist aldraðra, en það telst vera starfsemi sem býður a.m.k.

upp á flutningsþjónustu að og frá heimili einstaklingsins, tómstundaiðju, aðstöðu til létttra líkamsæfinga, fæði, hvíldaraðstöðu og aðstoð við böðun. Að lokun telst til opinnar öldrunarþjónustu sjálfseignar-, leigu- og búseturéttaríbúðir fyrir aldraða.

Í 18. gr. laga um málefni aldraðra nr. 82/1989 er fjallað um stofnanþjónustu fyrir aldraða. Stofnanþjónusta fyrir aldraða er í fyrsta lagi þjónustuhúsnæði fyrir aldraða, en það getur verið tvenns konar: íbúðir og dvalarheimili, hvorttveggja sérhannað fyrir þarfir aldraðra og ætlað þeim öldruðum sem ekki eru færir um að annast heimilishald þrátt fyrir heimaþjónustu. Þar skal vera varsla allan sólarhringinn, öryggiskerfi í hverri íbúð og val á fjölbreyttri þjónustu, svo sem mat, þvotti, þrifum og félagsþjónustu. Aðstaða skal vera fyrir læknishjálp, hjúkrun og endurhæfingu. Þjónusta, sem hver einstaklingur nýtur, fer eftir einstaklingsbundnu mati á þörf, sbr. 19. gr., og skal byggjast á hjálpi til sjálfshjálpar. Í öðru lagi telst til stofnanþjónustu fyrir aldraða hjúkrunarrými á öldrunarstofnunum eða hjúkrunarheimili sem eru ætluð öldruðum einstaklingum sem eru of lasburða til að dveljast í þjónustuhúsnæði aldraðra. Á hjúkrunarrými skal vera aðstaða til hjúkrunar- og læknisþjónustu. Við hönnun skal þess sérstaklega gætt að stofnunin sé heimilisleg og hlýleg. Aðstaða skal vera fyrir aldraða sjúklinga með heilabilunareinkenni. Eftir því sem kostur er skulu hjúkrunarrými vera í starfstengslum við öldrunarlækningadeild, lyflækningadeild eða sjúkrahús eftir aðstæðum í hverju tilviki. Þjónusta, sem hver einstaklingur nýtur, fer eftir einstaklingsbundnu mati á þörfum sjúklings og byggist á hjálpi til sjálfshjálpar.

Heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra skal skv. 30. gr. laga nr. 82/1989, setja með reglugerð nánari ákvæði um framkvæmd laganna, m.a. um búnað stofnana fyrir aldraða, aðbúnað og þjónustu við vistmenn, svo og starfslið stofnana eftir starfsemi þeirra. Nú eru í gildi um þessi atriði reglugerð nr. 45/1990, um dagvist aldraðra, reglugerð nr. 660/1995, um vistunarmat aldraðra, sbr. 95/1997, reglugerð nr. 47/1990, um

stofnanþjónustu fyrir aldraða, sbr. 291/1990, 322/1991, 236/1993, 561/1997 og 570/1998. Þá er í gildi reglugerð nr. 422/1992, um greiðslur öldrunarstofnana fyrir heilbrigðisþjónustu og nr. 546/1995, um mat á heilsufari og aðbúnaði íbúa á öldrunarstofnunum.

---

### 2.2.2.5 Fjármál

#### Samningur

Til þess að sinna þeim verkefnum sem samningurinn kveður á um skuldbatt heilbrigðis- og tryggingamála-ráðuneytið sig til þess að tryggja Akureyrarbæ að fjárveitingar til verkefnisins yrðu árin 1997-1999 þannig að greitt yrði ákveðið árlegt framlag til rekstrar, miðað við verðlagsgrunn ársins 1997. Þá skyldi á árinu 1997 verða veitt sérstakt framlag að upphæð 5 millj. kr. til þess að endurbæta upplýsingakerfi heilsugæslunnar og styðja Akureyrarbæ við að koma á fót aukinni heimþjónustu. Vegna þess að öldruðum fjölgar er í samningnum gert ráð fyrir að þjónustubörf þeirra aukist að meðaltali um 1,5% á ári. Þessari þörf átti að mæta með betri og hagkvæmari úrlausnum, þannig að heildarfjárveiting hvers árs yrði sú sama að raungildi.

Framlag ríkissjóðs skyldi samkvæmt samningnum greitt með fjórum jöfnum greiðslum í janúar, apríl, júlí og október og greiddast fyrir 10. dag hvers greiðslutímabils. Frá átti að dragast þátttaka vistmanna í greiðslum fyrir rými, sbr. lið c og d. Tilvísun þessi er ónákvæm því ekki er ljóst hvar þessa stafliði er að finna.

Forsendur fyrir ákvörðun hins árlega framlags eru raktar í samningum undir liðunum A-E. Í fyrsta lagi er ákveðið árlegt framlag til heilsugæslustöðvarinnar á Akureyri að frádregnum sértekjum. Tekið er fram að verði breytingar á sértekjum á samningstímabilinu, til hækkunar eða lækkunar, breytist árleg fjárveiting ríkisins í samræmi við þær. Ekki er frekari skýring á

Því í samningnum um hvaða sértekjur er að ræða. Í öðru lagi er miðað við jafnvirði 75 hjúkrunar- rýmisdagjalda að frádreginni þátttöku vistmanna í dvalarkostnaði samkvæmt mánaðarlegu uppgjöri frá Tryggingarstofnun ríkisins. Miðað er við 99,5% nýtingu og daggjald á rúm 6.521 krónur. Í þriðja lagi er miðað við jafnvirði 120 þjónusturýmisdagjalda að frádreginni þátttöku vistmanna í dvalarkostnaði samkvæmt mánaðarlegu uppgjöri frá Tryggingarstofnun ríkisins. Gert er ráð fyrir 98% nýtingu og daggjaldi á rúm 2.986 krónur. Í fjórða lagi er miðað við jafnvirði 12 dagvistarrýmisdagjalda og miðað við að framlag ríkisins sé 1.659 krónur á rými í 50 vikur á árinu. Í 8. kafla samningsins, um gildistöku, gildistíma og fyrirvara, kemur fram að fækki vistrýmum um fleiri en 8 á samningstímabilinu skuli upphæð sem nemur ellilífeyri og tekjutryggingu fyrir hvert rými sem fækkað er um umfram það dragast frá árlegri samningsupphæð. Er þá miðað við þann fjölda þjónusturýma sem að meðaltali var nýttur á árinu 1995, þ.e. 113. Að lokum er gert ráð fyrir eingreiðslu 1997 vegna fjárfestingar í síma- og upplýsingakerfi heilsugæslunnar, þróun gæðastjórnunar, gæðatryggingu og tölvutengingu við Fjórðungssjúkrahúsið á Akureyri ásamt kostnaði við eflingu heimaþjónustu.

Í fylgiskjali nr. 5 er fjallað um ráðstöfun eingreiðslunnar. Er í fylgiskjalinu gerð grein fyrir þeim aðgerðum sem taldar eru nauðsynlegar til að treysta og bæta rekstur heilsugæslu og öldrunarmála í Akureyrarumdæmi. Er þar fjallað um styrkingu upplýsingarkerfis, símakerfi og tölvutengingu við Fjórðungssjúkrahúsið og kostnað við það. Þá segir að staðlar séu í vaxandi mæli notaðir sem viðmið eða grunnskilyrði þjónustu innan heilbrigðisþjónustunnar en með þeim megi mæla og/eða bera saman frammistöðu hinna ýmsu þjónustupátta. Talið er mikilvægt að einn liður tilraunaverkefnisins verði að þróa gæðatryggingu/gæðastjórnun innan heilsugæslunnar. Er áætlaður kostnaður vegna ráðgjafar við þróun gæðaþróunarstarfsins. Að lokum er

fjallað um þá ætlun að samræma heimilisþjónustuna og heimahjúkrunina og útfæra þjónustuna meira yfir á kvöldin og um helgar. Þá var hugmyndin að færa fé frá stofnanapjónustunni til heimapjónustunnar en þar sem slíkt tekur ákveðinn tíma var talið nauðsynlegt að veita ákveðnu fjármagni þegar á fyrsta ári til að efla þessa starfsemi.

Heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið skuldbindur sig með samningnum til að tryggja að fjárveitingar til verkefnisins taki breytingum til samræmis við uppfærslu verðlags í fjárlögum bæði hvað varðar launagjöld og önnur rekstrargjöld.

Akureyrarbær tekur samkvæmt samningnum á sig faglega og fjárhagslega ábyrgð á framkvæmd verkefnisins en samkvæmt 15. gr. laga nr. 82/1994, um reynslusveitarfélög, er óheimilt að víkja frá ákvæðum laga er varða skilyrði um faglega ábyrgð á stjórnun heilbrigðisstofnana og innihald þeirrar þjónustu sem á að veita samkvæmt lögum um heilbrigðisþjónustu nr. 97/1990 og lögum um málefni aldraðra nr. 82/1989.

Samningurinn nær ekki til framlaga úr ríkissjóði og Framkvæmdasjóði aldraðra vegna stofnkostnaðar, þ.e. kostnaðar vegna meiriháttar viðhalds og tækjakaupa, en samkvæmt samningnum verður tryggt að Akureyrarbær og nágrannasveitarfélögin muni sitja við sama borð og önnur sveitarfélög varðandi fjárveitingar til verklegra framkvæmda. Aðilar samningsins voru sammála um forgangsröðun á greiðslum úr Framkvæmdasjóði aldraðra vegna framkvæmda sem þegar var lokið.

### **Lagaumfjöllun**

Í lögum nr. 97/1990, um heilbrigðisþjónustu, eru ákvæði um greiðslu kostnaðar við heilbrigðisþjónustu m.a. í 9. gr. en þar kemur fram að launa- og ferðakostnaður vegna starfa manna í

heilbrigðismálaráðum greiðist af viðkomandi heilbrigðisstofnun. Annar kostnaður vegna starfa heilbrigðismálaráða greiðist úr ríkissjóði. Kostnaður vegna starfa héraðslæknis og héraðshjúkrunarfræðings, þar með talinn kostnaður vegna starfsliðs og aðstöðu, greiðist úr ríkissjóði.

Í 18. gr. laganna segir að kostnaður við byggingu og búnað heilsugæslustöðva, svo og við aðstöðu til móttöku sjúklinga utan stöðva, greiðist 85% úr ríkissjóði en 15% af hlutaðeigandi sveitarfélögum. Sveitarfélög láti lóðir undir slíkar byggingar í té ríkissjóði að kostnaðarlausu og án greiðslu gatnagerðargjalda. Hvorugur aðili eigi kröfu á hinn um leigu vegna eignar eða eignarhluta. Meiri háttar viðhald og tækjakaup skuli teljast til stofnkostnaðar en almennur viðhaldskostnaður fasteigna og tækja greiðist sem rekstrarkostnaður.

Samkvæmt 20. gr. laga nr. 97/1990 greiðist rekstrar-kostnaður heilsugæslustöðva úr ríkissjóði. Ráðherra setur gjaldskrá fyrir veitta þjónustu heilsugæslustöðva og eru í gildi reglugerðir nr. 81/1995, sbr. 228/1995 og 235/1995 auk reglugerðar nr. 68/1996, sbr. 246/1997, 529/1997 og 236/1999. Í 22. gr. laga nr. 97/1990 kemur fram að um laun starfsliðs heilsugæslustöðva fari samkvæmt kjarasamningum við opinbera starfsmenn.

Samkvæmt 33. gr. laga nr. 97/1990 lætur ráðherra gera áætlun um framkvæmdir við heilbrigðisstofnanir (heilsugæslustöðvar og sjúkrahús). Ráðuneytið sér síðan um framkvæmd áætlunarinnar skv. 34. gr. og er sveitarfélögum skylt að taka þátt í framkvæmdum í samræmi við ákvörðun Alþingis um fjárveitingar á hverjum tíma. Framlag ríkissjóðs til sjúkrahúsbygginga sem þannig er stofnað til skal vera 85% af kostnaði við byggingu og búnað en framlag hlutaðeigandi sveitarfélaga 15%. Sveitarfélög láta þó í té lóðir undir slíkar byggingar ríkissjóði að kostnaðarlausu og án greiðslu gatnagerðargjalda. Hvorugur á kröfu á hinn

um leigu fyrir eign eða eignarhluta. Meiri háttar viðhald og tækjakaup telst til stofnkostnaðar. Almennur viðhaldskostnaður fasteigna og tækja greiðist sem rekstrarkostnaður. Kostnaður við að gera byggingar heilbrigðisstofnana aðgengilegar fötluðu fólki greiðist af ríki og sveitarfélögum í sömu hlutföllum og stofnkostnaður samkvæmt lögum þessum, sbr. 43. gr. laganna.

Í II. kafla laga nr. 82/1989, um málefni aldraðra, kemur fram að Framkvæmdasjóður hefur það hlutverk að stuðla að uppbyggingu öldrunarþjónustu um land allt og að byggingu húsnæðis fyrir aldraða. Tekjur sjóðsins eru tilgreindar í 10 gr. laganna og hlutverk sjóðsins í 12. gr. Um kostnað við öldrunarþjónustu er fjallað í V. kafla laga nr. 82/1989, um málefni aldraðra, en þar kemur fram í 24. gr. að þeir, sem þjónustu dagvistar njóta, skulu taka þátt í kostnaði af dagvistinni, að hámarki sem nemur einstaklingsgrunnlífeyri Tryggingarstofnunar ríkisins. Að öðru leyti greiðist kostnaðar vegna dagvistar af Tryggingastofnun ríkisins. Samkvæmt 25. gr. greiða íbúar í sjálfseignar-, leigu- og búseturéttaríbúðum, sbr. 17. gr., 4. tölul., sjálfir þá þjónustu, sem þar er veitt, aðra en heimaþjónustu, sbr. 29. gr, samkvæmt ákvörðun rekstraraðila. Samkvæmt 26. gr. greiðist dvalarkostnaður á stofnunum fyrir aldraða skv. 18. gr., þ.e. þjónustuhúsnæði og hjúkrunarrými, af Tryggingastofnun ríkisins, sbr. þó 27. gr. en þar er fjallað um þáttöku vistmanna í dvalarkostnaði stofnana fyrir aldraða, sbr. 18. gr. Kostnaður af heimaþjónustu skiptist þannig skv. 29. gr. laganna að sveitarfélög bera kostnað af félagslegum þætti hennar en ríkissjóður af heilbrigðisþættinum. Sveitarstjórnir geta með gjaldskrá ákveðið þáttöku einstaklinga í þeirri heimaþjónustu sem þau veita en undanþegnir gjaldskyldu vegna heimaþjónustu skulu þeir sem ekki hafa aðrar tekjur en ellilífeyri og tekjutryggingu almannatrygginga.

## 2.2.2.6 Starfsmannamál

### Samningur

Samkvæmt samningi heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins og Akureyrarbæjar skulu þeir starfsmenn sem taldir eru upp í fylgiskjali með samningunum teljast vera í þjónustu Akureyrarbæjar á gildistíma samningsins. Akureyrarbær öðlast með samningnum verkstjórnarrétt gagnvart þeim, sbr. 17. gr. laga um reynslusveitarfélög. Engin formbreyting verður á ráðningarsamningum starfsmannanna á þessu tímabili og réttindi þeirra og skyldur, svo sem lífeyrisréttindi, haldast óbreytt. Sama á við um stéttarfélagsaðild þeirra. Starfsmenn munu taka laun samkvæmt kjarasamningum ríkisins við viðkomandi stéttarfélög eins og áður var og greiða gjöld til sömu stéttarféлага og lífeyrissjóða. Akureyrarbær mun sjá um afgreiðslu launa og skil á lífeyrissjóðsgreiðslum og stéttarfélagsgjöldum. Akureyrarbær hefur ekki heimild til að segja starfsmanni upp störfum, breyta launaflokkaröðum eða leggja niður stöðu hans nema að fengnu samþykki heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytis auk fjármálaráðuneytis. Sveitarfélagið hefur hins vegar heimild til að gera breytingu á störfum starfsmanns í samræmi við 19. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Samráð skal haft við heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneyti og fjármálaráðuneyti við breytingar á störfum starfsmanns sem leiða til launahækkunar. Akureyrarbær skal eiga rétt á að sitja fundi samstarfsnefnda með málfrelsi og tillögurétti þegar fjallað er um mál starfsmanna sem Akureyrarbær hefur verkstjórnarrétt yfir samkvæmt samningnum.

Í samningnum segir að nýir starfsmenn, sem ráðnir verða frá og með 1. janúar 1997 til verkefna sem samningurinn tekur til, verði ráðnir sem starfsmenn Akureyrarbæjar. Verði niðurstaðan sú í lok samningstímabilsins að verkefni skuli færð aftur til ríkisins skulu starfsmenn sem ráðnir hafa verið af Akureyrarbæ til verkefna sem samningurinn tekur til



hafa forgang að ráðningu hjá ríkinu til að gegna sambærilegum störfum.

Þær lífeyrisskuldbindingar sem verða til vegna starfsmanna á tilraunatímabilinu og koma til greiðslu að því loknu skulu samkvæmt samningnum vera á ábyrgð ríkissjóðs, samanber bókun sem fylgdi samningnum. Akureyrarbær ber samkvæmt samningnum ábyrgð á bótaskyldu tjóni sem starfsmenn valda í störfum sínum á tilraunatímabilinu, þó þannig að ríkissjóður greiðir sjálfsábyrgð vegna trygginga starfsfólks sem ráðið hefur verið til verkefna samkvæmt samningunum. Sjálfsábyrgðin var við undirritun samningsins 10% í hverju tjóni, lágmark 528.000 krónur en hámark 1.506.000 krónur. Samkvæmt samningnum nær ábyrgð Akureyrarbæjar þó ekki til ábyrgðar á bótaskyldu tjóni vegna verka sérfræðinga á heislugæslustöðinni, þ.e. lækna, hjúkrunarfræðinga og annarra sérfræðinga. Komi slík tilvik upp og bótaskylda telst vera fyrir hendi skal ríkissjóður greiða bæturnar og annan kostnað.

### Lagaumfjöllun

Í lögum nr. 82/1994, um reynslusveitarfélög segir í 17. gr. að meðan á tilraun standi, sem felur í sér flutning verkefna frá ríki til reynslusveitarfélags samkvæmt lögnum, teljist hlutaðeigandi starfsmenn vera í þjónustu sveitarfélagsins. Engin formbreyting verði á ráðningarstöðu starfsmannanna á þessu tímabili og réttarstaða þeirra og réttindi haldast óbreytt, svo sem lífeyrisréttindi og stéttarfélagsaðild. Þá segir að áður en til verkefnaflutnings kemur skulu viðkomandi fagráðherra, fjármálaráðherra og sveitarfélag semja um ábyrgðir sínar og greiðslur vegna réttinda og kjara starfsmanna.

### 2.2.2.7 Árangur mat og eftirlit

#### Samningur

Í samningi Akureyrarbæjar við heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið er í kafla 7 fjallað um árangur, mat og eftirlit. Samkvæmt samningnum skal Akureyrarbær gefa ráðuneytinu skýrslu um starfsemi og árangur verkefnisins á liðnu ári í upphafi hvers fjárhagsárs, í fyrsta skipti í janúar 1998. Aðilar samningsins, ásamt fulltrúa frá fjármálaráðuneytinu, munu samkvæmt samningnum leggja sameiginlega mat á árangurinn og meðan á tilrauninni stendur og í lok verkefnisins mun óháður aðili gera úttekt á tilrauninni. Í samningnum er ekki að finna frekari fyrirmæli um eftirlit með framkvæmd þjónustunnar eða með fjármálum.

#### Lagaumfjöllun

Í 2. mgr. 2. gr. laga nr. 82/1994, um reynslusveitarfélög, segir að ráðherrum sé ekki heimilt að víkja frá lögum nema tryggt sé að það hafi ekki í för með sér skerðingu á þeim rétti til þjónustu og fyrirgreiðslu sem íbúarnir njóta lögum samkvæmt og að réttaröryggi þeirra haldist óbreytt. Samkvæmt 3. gr. laga um reynslusveitarfélög hefur verkefnisstjórn yfirumsjón með framkvæmd verkefnisins um reynslusveitarfélög. Verkefnisstjórn skal samkvæmt 6. gr. laganna, að fengnu samþykki félagsmálaráðherra, fela óháðum aðila, eða aðilum að taka út tilraunir og meta hvernig til hafi tekist. Skal félagsmálaráðherra sjá til þess að niðurstöður þeirra verði kynntar Alþingi. Ráðherra skal enn fremur hlutast til um að árlega verði lagðar fram á Alþingi skýrslur verkefnisstjórnar um framkvæmd verkefnisins. Skyldi fyrsta skýrslan lögð fram á Alþingi vorið 1995 og sú síðasta vorið 2001.

Um heimildir heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra til að víkja frá lögum um heilbrigðisþjónustu nr. 97/1990 og lögum um málefni aldraðra, nr. 82/1989 er fjallað í 15. gr. laga um reynslusveitarfélög. Er þar sérstaklega

tekið fram að óheimilt sé að víkja frá ákvæðum laga er varða skilyrði um faglega ábyrgð í stjórnun heilbrigðisstofnana og innihald þeirrar þjónustu sem á að veita samkvæmt nefndum lögum.

Í 3. gr. laga nr. 97/1990, um heilbrigðisþjónustu, er fjallað um hlutverk landlæknis. Kemur þar m.a. fram að landlæknir er ráðunautur ráðherra og ríkisstjórnar um allt er varðar heilbrigðismál og annast framkvæmd tiltekinna málaflokka f.h. ráðherra samkvæmt lögum, reglum og venjum er þar um gilda. Hann hefur eftirlit með starfi og starfsaðstöðu heilbrigðisstétta og skal aðstoðarlandlæknir vera landlækni til aðstoðar og staðgengill hans. Landlæknir skal skipuleggja skýrslugerð heilbrigðisstarfsfólks og heilbrigðisstofnana og innheimta skýrslurnar. Ráðuneytið og landlæknir annast síðan útgáfu heilbrigðisskýrslna. Ráðherra setur reglugerð um starf og stöðu landlæknis og skal í reglugerðinni kveða á um faglegt eftirlit landlæknis með heilbrigðisstofnunum o.fl. Landlækni er skylt að sinna kvörtunum eða kærum er varða samskipti almennings og heilbrigðisþjónustunnar og er heimilt að vísa ágreiningsmálum til sérstakrar nefndar. Skulu landlæknir og nefndin gera ráðherra árlega grein fyrir þeim kvörtunum sem borist hafa og afdrifum mála.

Samkvæmt 4. gr. laga um heilbrigðisþjónustu nr. 97/1990 annast heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið framkvæmd mála fyrir hönd ráðherra og hefur eftirlit með því, að lögum og reglugerðum um framkvæmd heilbrigðismála sé framfylgt.

Samkvæmt 7. gr. laganna skal í hverju héraði starfa heilbrigðismálaráð sem skipað skal af héraðslækni, héraðshjúkrunarfræðingi og einum fulltrúa tilnefndum af stjórn hverrar heilsugæslustöðvar og sjúkrahúss í héraðinu. Eru verkefni heilbrigðismálaráðs m.a. að hafa eftirlit með heilbrigðismálum í héraði í umboði heilbrigðisráðuneytis og landlæknis.

Í 8. gr. laga um heilbrigðisþjónustu eru síðan rakin verkefni héraðslækna en þeir skulu fylgjast með því að framfylgt sé lögum og reglum um heilbrigðismál í héraðinu. Þeir hafa þar umsjón með heilbrigðisstarfi í umboði ráðuneytis í sjúkrahúsum, heilsugæslustöðvum og annars staðar, þar sem slíkt starf fer fram. Héraðshjúkrunarfræðingur skal starfa með héraðslækni og skal hann vera ráðgefandi um og fylgjast með hjúkrun í héraðinu og við ráðningar hjúkrunarfræðinga og annars hjúkrunarfólks á heilsugæslustöðvum.

Samkvæmt 28. gr. laga um heilbrigðisþjónustu skulu heilbrigðisyfirvöld eiga greiðan aðgang til eftirlits með stofnunum sem um ræðir í lögnum.

Í lögum um málefni aldraðra nr. 82/1989 er í 5. gr. fjallað um öldrunarnefnd en henni er m.a. ætlað að fylgja því eftir að ákvæðum staðla eða reglugerða skv. 19. og 30. gr. laganna sé framfylgt, þ.e. reglugerðum um vistunarmat og framkvæmd þess sem og reglugerðum um framkvæmd laga um málefni aldraðra en þær eru settar með heimild í 30. gr. Stjórn heilsugæslustöðvar og félagsmálaráð eða félagsmálanefndir í sveitarfélögum á starfssvæði heilsugæslustöðvar skulu tilnefna fulltrúa í nefndina.

---

### **2.2.2.8 Gildistaka, gildistími og endurskoðunarákvæði (fyrirvarar)**

Í 8. kafla samnings heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins við Akureyrarbæ eru ákvæði um gildistöku, gildistíma og fyrirvara. Fram kemur að samningurinn gildi frá og með 1. janúar 1997 til og með 31. desember 1999. Heimilt sé að endurskoða samninginn ef ófyrirséðar aðstæður valdi því, að mati beggja samningsaðila, að ákvæði samningsins reynist óraunhæf. Verði breyting á þjónustu Fjórðungssjúkrahúss Akureyrar við aldræða geti það leitt til endurskoðunar á þeim hluta samningsins sem snerti öldrunarþjónustu. Komi upp ágreiningur um

framkvæmd samningsins skuli verkefnisstjórn reynslusveitarfélaga hafa milligöngu um að leysa hann. Þá segir ennfremur að verði skipulagsbreytingar á heilbrigðisþjónustunni á samningstímabilinu verði tekin afstaða til hvort endurskoða beri samninginn eða fella hann úr gildi. Verði vistrýmum fækkað um fleiri en 8 á samningstímabilinu skuli upphæð sem nemur ellilífeyri og tekjutryggingu fyrir hvert rými sem fækkað er um umfram það dragast frá árlegri samningsupphæð. Er þá miðað við þann fjölda þjónusturýma sem að meðaltali er nýttur á árinu 1995, þ.e. 113. Samkvæmt samningnum leiðir af stjórnvaldsábyrgð ráðherra að hann geti fellt samninginn úr gildi eða breytt honum, ef ekki er staðið við ákvæði hans. Þá hafi sveitarfélagið sömuleiðis rétt til þess að segja samningnum upp, standi ríkið ekki við ákvæði hans.

---

## 2.2.3 Niðurstaða

### Stjórn og skipulag

Í kaflanum stjórn og skipulag í samningi félagsmálaráðuneytisins er í raun ekkert fjallað um stjórn og skipulag í málefnum fatlaðra þrátt fyrir að sjá megi af lestri samningsins í heild í hverju breytingar séu fólgnar. Er það mat Ríkisendurskoðunar að ekki hafi verið gerð nægilega skýr og skilmerkileg grein fyrir þessum atriðum í samningnum.

Stjórnskipulagi heilbrigðisþjónustunnar og öldrunarþjónustunnar er að mati Ríkisendurskoðunar ekki gerð fullnægjandi skil í samningi heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins. Skortir nokkuð á að gerð sé grein fyrir hvernig skipulagið eigi að vera og í hverju breytingar séu fólgnar. Þannig er sumt óljóst svo sem hvort samstarfsnefnd um málefni aldraðra hafi úrskurðarvald í ágreiningi sem upp kann að koma um málefni aldraðra samkvæmt lögunum eftir yfirfærslu málaflokksins til Akureyrarbæjar en nefndin hefur slíkt úrskurðarvald skv. 4. gr. laganna. Samkvæmt samþykkt bæjarstjórnar Akureyrarbæjar um rekstur

heilbrigðis- og öldrunarþjónustu í Akureyrarumdæmi annast stjórn heilsugæslu og öldrunarmála á Akureyri yfirstjórn og rekstur allrar heilbrigðis- og öldrunarþjónustu í Akureyrarumdæmi, í umboði bæjarstjórnar Akureyrar. Í þessu sambandi er rétt að vekja athygli á að samþykkt Akureyrarbæjar virðist ekki hafa verið birt svo sem skylt er að gera samkvæmt 3. mgr. 7. gr. laga um reynslusveitarfélög nr. 82/1994.

### Verkefni

Í samningi félagsmálaráðuneytisins er vísað til þess að þjónustan skuli veitt í samræmi við ákvæði laga um málefni fatlaðra og samþykkt um þjónustu Akureyrarbæjar við fatlaða á Eyjafjarðarsvæðinu. Auk þess er í samningi vísað í 12. gr. laga um málefni fatlaðra og reglugerð nr. 273/1993, um verkefni svæðisskrifstofu. Þá er í fylgiskjali vísað til reglugerðar nr. 555/1994, um búsetu fatlaðra, og nr. 155/1995, um þjónustu við fötluð börn og fjölskyldur fatlaðra. Að öðru leyti er ekki tilgreint hvaða lágmarkskröfur eru gerðar til þjónustunnar varðandi magn eða gæði. Þannig er ekki vísað í fleiri lög, reglugerðir eða staðla eftir því sem við á. Ekkert er fjallað um aðbúnað, svo sem hollustuhætti og umbúnað, t.d. á skammtímavistun, þar sem sumardvöl fer fram eða á hæfingarstöð. Ekkert liggur fyrir um lágmarkstækjabúnað eða hver eigi að útvega hann eða greiða fyrir. Í samningnum eru engar kröfur gerðar til menntunar eða faglegrar þekkingar starfsfólks eða gerð krafa um lágmarksfjölda starfsmanna. Þá er ekkert rætt um t.d. biðtíma og afgreiðslutíma þjónustunnar. Ríkisendurskoðun telur að magn og gæði þeirrar þjónustu sem samið er um sé ekki nægilega vel skilgreint í samningnum. Það gerir allt eftirlit með málaflokki erfitt þar sem ekki er unnt er að leggja mat á þjónustuna þegar skýr viðmið liggja ekki fyrir. Ekki nægir í því sambandi að vísa til laga og reglugerða ef þau hafa ekki að geyma kröfur um magn og gæði heldur verður að útbúa einhvers konar gæðastaðla sem vísað er til í samningi. Þá er samkvæmt samningnum heimilt að breyta rekstrartilhögun og fyrirkomulagi starfsemi og þjónustu við fatlaða enda leiði það til aukinnar og bættrar

þjónustu við fatlaða og hagræðingar í rekstri. Í samningnum kemur ekki fram að bera skuli breytingarnar undir ráðuneytið eða svæðisráð áður en þeim er hrundið í framkvæmd.

Í samningi heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins eru engar lýsingar á gæðum þeirrar þjónustu sem um er samið umfram það sem fram kemur í lögnum. Vísað er til laga nr. 97/1990, um heilbrigðisþjónustu, og laga nr. 82/1989, um málefni aldraðra, svo og annarra stjórnvaldsfyrirmæla er varða þennan málaflokk. Ekki er rakið um hvaða stjórnvaldsfyrirmæli er að ræða né vísað í staðla eða önnur lög eða reglugerðir sem kunna að gilda um þjónustuna. Samkvæmt samningnum er heimilt að breyta rekstrartilhögun og fyrirkomulagi starfseminnar og þjónustunnar, að undangengnu samráði við heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið, enda leiði það til aukinnar og bættrar þjónustu við íbúana og hagræðingar í rekstri. Í fylgiskjali nr. 3 eru eins og áður sagði rakin þau verkefni sem Akureyrarbær tekur að sér samkvæmt samningnum. Ekki er um að ræða lýsingu í smáatriðum heldur í grundvallaratriðum, þá helst varðandi nýtingu og stefnu. Rakinn er fjöldi samskipta, vitjana, hjúkrunarrýma, dagvistarýma, þjónusturýma og íbúafjölda í umdæminu. Ekki er um frekari lýsingu á magni þjónustunnar að ræða. Þá eru ekki gerðar kröfur um menntun eða faglega þekkingu umfram það sem lesa má úr lögnum svo sem í 13. gr. laga um heilbrigðisþjónustu en þar er tilgreint hve margir læknar eða hjúkrunarfræðingar þurfi að lágmarki að starfa við heilsugæslustöð. Á fylgiskjali nr. 6 með samningnum má þó finna lista yfir starfsmenn heilsugæslustöðvarinnar miðað við 1. júní 1996 og koma þar fram nöfn, starfshlutfall og starfsheiti starfsmannanna. Að lokum er ekki að finna neinar lýsingar í samningnum á kröfum til húsnæðis eða aðbúnaðar og hollustuhátta, tækjabúnaðar og ástands hans, afgreiðslutíma eða biðtíma eða aðra mælikvarða á gæði þjónustu.

## Fjármál

Ákvæði samnings félagsmálaráðuneytisins um fjármál eru að mati Ríkisendurskoðunar ekki nægilega skýr. Þannig er ekki greint frá því hvort Akureyrarbæ sé heimilt eða skylt að innheimta gjald fyrir veitta þjónustu og þá í hvaða tilvikum og hve hátt gjald beri að innheimta. Hefði í þessu samhengi verið rétt að vísa til viðeigandi reglugerða séu þær til staðar. Þá er við ákvörðun fjárframlaga miðað við tiltekna fjárhæð til greiðslu rekstrargjalda. Ekki er unnt að sjá um hvaða gjöld er að ræða, svo sem hvort inn í þeirri fjárhæð er húsnæðiskostnaður eða ekki. Þannig er í fylgiskjali nr. 4 rakið hvaða húseignir færast undir yfirráð og á ábyrgð Akureyrarbæjar og eru þær margar hverjar í eigu annarra aðila en ríkissjóðs. Hvergi kemur fram í samningnum hvort leigusamningur hefur verið gerður við viðkomandi aðila og hvort viðkomandi aðili hafi þá samþykkt Akureyrarbæ sem nýjan aðila samningsins. Þá liggur ekkert fyrir um ástand húseigna, tækja og búnaðar sem Akureyrarbær tekur við og er ekkert samið um það í hvernig ástandi því skuli skilað.

Í samningi heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins eru atriði varðandi fjármál sem ekki eru nægilega skýr. Þannig er ákveðið árlegt framlag sem byggist á tilteknum forsendum sem m.a. gera ráð fyrir árlegu framlagi til heilsugæslustöðvarinnar að frádregnum sértekjum. Ekki er tekið fram hverjar þessar sértekjur kunni að vera og hvort heimilt er eða skylt að innheimta þær. Hefði í þessu samhengi verið rétt að vísa til viðeigandi reglugerða séu þær til staðar. Ekki er heldur ljóst af lestri samningsins hvað liggur að baki ákvörðun um þessa tilteknu fjárhæð til Heilsugæslustöðvarinnar.

## Árangur mat og eftirlit

Eftirlit með framkvæmd þjónustusamninga sem fagráðuneyti gera við sveitarfélög eða einkaaðila vegna yfirtöku verkefna þarf að vera tvenns konar. Í fyrsta lagi þarf að vera faglegt eftirlit með því að íbúar fái þá þjónustu og fyrirgreiðslu sem þeir eiga lögum



samkvæmt rétt á sbr. einnig það sem fram kemur í 2 mgr. 2. gr. laga um reynslusveitarfélög. Í öðru lagi þarf að vera eftirlit með því að þjónustan sé veitt á hagkvæman og skilvirkan hátt. Eftirlit með þeim þætti verður takmarkað nema því aðeins að fyrir hendi sé áreiðanleg kostnaðarskipting milli málaflokka og nokkuð nákvæm skráning verkapátta.

Við athugun á ofangreindum samningum vekur athygli hve litla umfjöllun eftirlit fær. Þetta á jafnt við um faglegt eftirlit og kostnaðareftirlit. Hvað kostnaðareftirliti viðkemur er ekki fjallað um hvernig því skuli háttað. Þannig er ekki gerð sérstök krafa til bókhaldskerfis Akureyrarbæjar eða uppsetningar þess. Þá er ekki heldur gerð krafa um að fjárreiðum og reikningshaldi vegna starfsemi og þjónustu samkvæmt samningunum skuli haldið aðgreindum. Slíkt verður að telja nauðsynlegt til þess að unnt sé sinna eftirliti og gera raunhæfan samanburð á milli sveitarfélaga. Í þessu sambandi er rétt að áréttta að eitt af meginmarkmiðum með yfirfærslu verkefnanna frá ríki til sveitarfélaganna er að stuðla að samnýtingu hinna ýmsu þjónustupátta þar sem því verður við komið. Þetta getur t.d. átt við um húsnæði og aðrar fjárfestingar en þó ekki síst um starfsfólk. Samnýting af þessum toga ætti að hafa í för með sér betri nýtingu fjármagns en kallar óhjákvæmilega á ýmis konar millifærslur og sérgreiningar á kostnaðarliðum í bókhaldi sveitarfélagsins. Tilfærsla á verkefnum og tilheyrandi fjármagni frá ríki til sveitarfélaga hefur eðlilega í för með sér þörf á eftirliti af hálfu ríkisins með því að fjármunum sé varið í samræmi við yfirlýstar fyrirætlanir samningsaðila. Jafnframt ætti það að vera viðkomandi sveitarfélagi kappsmál að vita hve mikill kostnaður tilheyrir hverjum og einum málaflokki sem það hefur tekið við.

Faglegt eftirlit fær litla og ónákvæma umfjöllun og ekki er vísað til staðla varðandi lágmarks þjónustumagn sem veita ber. Í samningi Akureyrarbæjar við félagsmálaráðuneytið er þó í kafla 7 fjallað um eftirlit svæðisráðs og skuldbindur Akureyrarbær sig með

samningnum til að skila félagsmálaráðuneytinu og svæðisráði Norðurlands eystra skýrslu um starfsemi hvers liðins árs auk ársreiknings sveitarfélagsins. Ekki liggur fyrir í samningnum hvaða upplýsingar áttu að koma fram í skýrslum bæjarins en aðilar áttu samkvæmt samningnum að koma sér saman um fyrir 1. júní 1996 hvaða upplýsingar ættu að koma fram í skýrslu sveitarfélagsins. Að lokum eru ekki skilmálar í samningnum um innra eftirlit eða gæðakerfi. Þannig er t.d. ekki gert ráð fyrir að safnað sé saman kvörtunum frá notendum þjónustunnar né að þeim sé gerð grein fyrir kæruleiðum.

### **Gildistaka, gildistími, og endurskoðunarákvæði (fyrirvarar)**

Almennt verður að telja að ákvæði samninganna um uppsögn, endurskoðun og lausn ágreiningsmála séu ófullnægjandi. Ekki eru settir fyrirvarar um það hversu miklar vanefndir þurfi að verða til þess að unnt sé að fella samningana úr gildi eða segja þeim upp. Þá er ekki að sjá að gert sé ráð fyrir uppsagnarfresti eða að samningsaðila sé að öðru leyti gefinn kostur á að bæta úr vanefndum sínum.

Að lokum fá ágreiningsmál litla umfjöllun en ekki er fjallað um úrlausn ágreinings er varðar fagleg ágreiningsatriði. Í lögum nr. 82/1989, um málefni aldraðra, kemur fram að eitt af verkefnum samstarfsnefndar um málefni aldraðra sé að skera úr um ágreiningsmál sem upp kunna að koma um málefni aldraðra samkvæmt lögnum, enda beri mál ekki að réttu undir dómstóla. Í samningi heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins við Akureyrarbæ er ekki fjallað um úrskurðarvald samstarfsnefndarinnar og má því væntanlega líta svo á að það haldist óbreytt.

Hér er um að ræða samninga við reynslusveitarfélag og eru samningarnir gerður í tilraunaskyni. Samningarnir eru um margt ónákvæmir sem gerir það að verkum að erfitt er að gera könnun á því hvort breytingar hafi átt sér stað á þjónustu og kostnaði við

þjónustuna auk þess sem fyrir liggur að ýmis vafamál geta komið upp varðandi túlkun samninganna. Hefði að mati Ríkisendurskoðunar þurft að vanda betur til efnis samninganna til þess að unnt væri að afla upplýsinga um árangur af þeim á aðgengilegan hátt og þannig leggja mat á það hvort um æskilegt fyrirkomulag sé að ræða.



## 3 Framkvæmd eftirlits

Í kaflanum hér á eftir verður fjallað um framkvæmd eftirlits vegna þeirra samninga sem eru til umfjöllunar í skýrslu þessari. Um er að ræða tvenns konar eftirlit, þ.e. faglegt eftirlit og eftirlit með því að þjónustan sé veitt á hagkvæman og skilvirkan hátt.

### 3.1 Faglegt eftirlit

Faglegt eftirlit með málefnum fatlaðra er í höndum svæðisráða en landlæknir hefur með höndum faglegt eftirlit heilbrigðismála.

---

#### 3.1.1 Faglegt eftirlit svæðisráðs

Samkvæmt 6. gr. laga nr 59/1992, um málefni fatlaðra, skal starfa svæðisráð á hverju starfssvæði málefna fatlaðra. Eru verkefni svæðisráðs nánar rakin í lagagreininni en þau eru m.a. að hafa eftirlit með að þjónusta, starfsemi og að rekstur stofnana samkvæmt lögnum sé í samræmi við markmið þeirra. Í svæðisráði sitja sjö fulltrúar skipaðir af ráðherra. Landssamtökin Þroskahjálp og Öryrkjabandalagið skulu tilnefna sinn fulltrúann hvort og svæðisbundin samtök sveitarfélaga þrjá og skal einn þeirra vera félagsmálastjóri á svæðinu. Jafnframt skal héraðslæknir eiga sæti í svæðisráði. Ráðherra skipar einn fulltrúa án tilnefningar.

Í gildi er reglugerð um svæðisráð málefna fatlaðra nr. 606/1998 sem tók við af reglugerð nr. 142/1993. Reglugerðirnar eru í meginatriðum samhljóða. Í 5. gr.

reglugerðarinnar er kveðið á um í hverju eftirlit svæðisráðs skuli fólgið. Er þar annars vegar gert ráð fyrir faglegu eftirliti og hinsvegar fjárhagslegu eftirliti. Faglegu eftirliti skuli m.a. fylgt eftir með því að safna saman skýrslum um framkvæmd þjónustu fatlaðra, svo og um markmið hennar, frá viðkomandi aðilum, þ.e. svæðisskrifstofu, sveitarfélögum, félögum fatlaðra og sjálfseignarstofnunum. Jafnframt geti eftirlitið verið fólgið í heimsóknum á vettvang og viðtölum við neytendur þjónustunnar. Fjárhagslegt eftirlit geti verið framkvæmt með þeim hætti að svæðisráð óski eftir upplýsingum um fjárreiður stofnana og annarra framkvæmdaraðila þjónustu. Þá geti svæðisráð óskað eftir því að sjálfseignarstofnanir og stofnanir á vegum sveitarfélaga og félagasamtaka skili ársreikningi sbr. 53. gr. laga um málefni fatlaðra. Athugasemdir ef einhverjar eru skulu sendar félagsmálaráðuneyti.

Af orðalagi reglugerðarinnar verður ekki ráðið með hvaða hætti svæðisráði beri að framkvæma fjárhagslegt eftirlit. Virðist þó liggja ljóst fyrir af fjárveitingum til ráðsins að ekki sé gert ráð fyrir sérstökum starfsmanni til þess að sinna fjárhagslegu eftirliti. Á hinn bóginn virðist reglugerðin gera ráð fyrir talsverðu faglegu eftirliti af hálfu svæðisráðs. Engu að síður er hvorki í lögum nr. 59/1992, um málefni fatlaðra, né reglugerð nr. 142/1993 og síðar 606/1998, um svæðisráð málefna fatlaðra, að finna ákvæði þess efnis að svæðisráðum beri að gera félagsmálaráðuneyti sem "kaupanda" ákveðinnar þjónustu grein fyrir starfsemi sinni. Þannig er t.d. ekki gert ráð fyrir samræmdri skýrslugjöf svæðisráða til ráðuneytisins. Ríkisendurskoðun telur brýnt að bæta úr þessum galla í ljósi þess að svæðisráðin eru eini faglegi eftirlitsaðili félagsmálaráðuneytisins með þessum umfangsmikla málaflokki.

Þrátt fyrir ákvæði í lögum og reglugerðum hefur Akureyrarbær ekki að eigin frumkvæði sent svæðisráði til umsagnar tillögur um nýja eða breytta starfsemi eins og 45. gr. laga nr. 59/1992 um málefni fatlaðra gerir ráð fyrir og því ekki sinnt upplýsingaskyldu sinni að

Þessu leyti. Svæðisráð hefur á hinn bóginn fengið upplýsingar um gang mála þegar eða ef eftir því hefur verið leitað. Þá hefur Akureyrarbær ekki sent svæðisráði ársreikninga bæjarfélagsins eða skýrslur um starfsemi hvers árs eins og fjallað er um í 7. kafla samningsins. Svæðisráð hefur fyrir sitt leyti ekki kallað eftir þessum skýrslum og ekki haft frumkvæði að samráði við bæjarfélagið um hvaða upplýsingar skuli koma fram í umræddum skýrslum. Í ljósi þeirra breytinga sem hlutu að verða á málefnum fatlaðra á Norðurlandi eystra við yfirfærslu málaflokksins til reynslusveitarfélagsins hefði mátt ætla að aukin þörf hefði verið fyrir samráð og upplýsingagjöf. Telur Ríkisendurskoðun gagnrýnivert að ekki skuli hafa verið gengið frá þessum þætti fyrir undirritun samningsins.

Í 37. gr. laga nr. 59/1992 um málefni fatlaðra sem og 10 gr. reglugerðar nr. 606/1998 um svæðisráð málefna fatlaðra (áður 7. gr. reglugerðar nr. 142/1993) er fjallað um trúnaðarmann fatlaðra sem skipaður skal af hverju svæðisráði gegn ákveðinni heildargreiðslu. Kemur enn fremur fram að leitast skuli við að ráða mann með þekkingu á málefnum fatlaðra. Svæðisráð skal gera sérstakan starfssamning við trúnaðarmann og skal hann staðfestur af félagsmálaráðuneyti skv. 18. gr. reglugerðarinnar. Launakjör trúnaðarmanns eru ákvörðuð í félagsmálaráðuneyti.

Á trúnaðarmanni, sem og svæðisráði í heild, hvílir réttindagæsla þeirra fötluðu einstaklinga sem búa á sambýlum, vistheimilum fyrir börn og áfangastöðum. Hins vegar er hvergi í reglugerðinni vikið að réttindagæslu fyrir fatlaða einstaklinga í sjálfstæðri búsetu eða þá sem búa hjá foreldrum eða öðrum ættingjum. Má ætla að ekki sé síður ástæða til að kynna sér hag þeirra m.a. í ljósi aukinnar áherslu á sjálfstæða búsetu sem og þess að fyrir hendi er umtalsvert eftirlit með fjárreiðum einstaklinga á stofnunum fatlaðra.

Þrátt fyrir að gert sé ráð fyrir umfangsmiklu eftirliti af hálfu trúnaðarmanna hefur félagsmálaráðuneytið ekki útbúið verklagsreglur fyrir starf þeirra svo samræmis gæti á landsvísu. Því má ætla að það sé breytilegt frá einu starfssvæði til annars hvernig trúnaðarmenn haga starfi sínu. Trúnaðarmaður skal skv. 5. málsg. 10 gr. reglugerðar nr. 606/1998 kynna svæðisráði reglulega störf sín og þau mál sem til hans hafa borist, svo og afgreiðslu þeirra. Virðist ljóst að forsenda þess að trúnaðarmaður sé virkur í starfi sínu er að svæðisráðið sjálft sé virkt.

Eftirlit hvort heldur er faglegt eða fjárhagslegt virðist ekki hafa virkað sem skyldi á Norðurlandi eystra af ýmsum ástæðum. Í fyrsta lagi virðist svæðisráðinu ekki hafa tekist að skilgreina hlutverk sitt gagnvart Akureyrarbæ nægilega vel þrátt fyrir nokkuð ítarleg ákvæði laga og reglugerða. Af þeim sökum hefur ráðið ekki sinnt eftirlitsskyldu sinni sem skyldi. Sem dæmi um þetta má taka að svæðisráð hélt fáa fundi á árunum 1998 og 1999 og takmörkuð samskipti voru við aðila samningsins, þ.e. sveitarfélagið og félagsmálaráðuneytið. Þá hefur ráðið ekki fengið trúnaðarmanni nein sérstök verkefni frá því að hann tók til starfa um mitt ár 1998. Þau mál sem berast svæðisráði og varða réttindagæslu fatlaðra eru engu að síður afgreidd og voru engin slík mál í biðstöðu um áramótin 1999/2000.

Í samningi félagsmálaráðuneytis og Akureyrarbæjar eru engin fyriræmi um framkvæmd eftirlits svæðisráðs og trúnaðarmanns fatlaðra. Aðeins er vísað til þess að hlutverk þeirra, sbr. XV. kafla laga um málefni fatlaðra, haldist óbreytt. Ríkisendurskoðun telur einsýnt að við núverandi aðstæður eigi svæðisráð og trúnaðarmenn erfitt með að sinna því faglega eftirlitshlutverki sem þeim er ætlað í lögum. Þetta helgast fyrst og fremst af því að ráðning trúnaðarmanns, sem líta verður á sem eina fastráðna starfsmann ráðsins, í svo lítið starfshlutfall sem raun ber vitni, eða u.þ.b. 10%, er ekki líklegt til að gera eftirlit hans jafn skilvirkt og reglugerðin virðist gera ráð fyrir. Hugleiða má hvort



trúnaðarmaður í fullu starfi sem hefði þá stærra landsvæði til að sinna væri vænlegri kostur.

Skipun fulltrúa í svæðisráð getur einnig torvelað hlutlaust faglegt eftirlit en eins og fram hefur komið skal félagsmálastjóri eiga sæti í ráðinu auk tveggja annarra fulltrúa sem skipaðir eru af svæðisbundnum samtökum sveitarfélagsins. Má ætla að almennt geti viss hætta verið á hagsmunaárekstrum s.s. vegna þess að sveitarfélögum er skylt, m.a. samkvæmt lögum nr. 40/1991, um félagsþjónustu sveitarfélaga, að sjá fötluðum fyrir ákveðinni þjónustu. Ákvarðanir eða ályktanir svæðisráðs gætu því verið íþyngjandi fyrir viðkomandi sveitarfélag. Eftirlit með því að þessum lagaákvæðum sé fullnægt ætti því að vera á hendi aðila sem ekki hafa beinna hagsmuna að gæta.

---

### 3.1.2 Faglegt eftirlit landlæknis

Í 3. gr. laga nr. 97/1990 um heilbrigðisþjónustu er fjallað um hlutverk landlæknis. Kemur þar m.a. fram að landlæknir er ráðunautur ráðherra og ríkisstjórnar um allt er varðar heilbrigðismál og annast framkvæmd tiltekinna málaflokka f.h. ráðherra samkvæmt lögum, reglum og venjum er þar um gilda. Í 27. gr. sömu laga er fjallað um rekstrarleyfi til handa stofnunum er ráðherra veitir og hvaða skilyrði þurfi að uppfylla svo rekstrarleyfi verði veitt. Meðal þess sem fylgja þarf beiðni til ráðherra um rekstrarleyfi er greinargerð um eigendur stofnunar og fjárhagsástæður og loks skýrsla um starfsáætlun, stjórn, starfsfólk og rekstrarfyrirkomulag, hve mörgum sjúklingum/vistmönnum stofnun þessari er ætlað að sinna og með hvaða kjörum. Ráðherra veitir því aðeins leyfi, að ætla megi að hún geti leyst verkefni sitt á viðunandi hátt. Ætíð skal leita álits landlæknis og viðkomandi héraðslæknis á nauðsyn og gagnsemi stofnunar.

Af framangreindum lagaákvæðum má telja ljóst að hlutverk landlæknis sem eftirlitsaðila tekur einnig til fyrirhugaðra breytinga á heilbrigðisþjónustu. Samningur milli heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytis og Akureyrarbæjar gerir ráð fyrir nokkrum breytingum á fyrirkomulagi heilbrigðisþjónustu en þó einkum þjónustu við aldraða íbúa sveitarfélagsins, m.a. með samþættingu verkþátta og fækkun stofnanarýma að markmiði. Í samningnum er ekki getið um hlutverk landlæknis í tengslum við þessar breytingar. Enn sem komið er eru ekki fyrir hendi staðlar um hvaða þjónustu eigi að lágmarki að veita á hjúkrunarheimilum, á dvalarheimilum eða í dagvistarrýmum. Beinarn kröfur um hvers konar þjónustu skuli veita er heldur ekki að finna í samningnum sjálfum eða fylgiskjölum hans. Verður að hafa í huga að ef lög eða reglugerðir kveða ekki skýrt á um hvað skuli felast í þeirri þjónustu sem ber að veita, eins og raunin er um lög um málefni aldraðra, nr. 82/1989 og lög um málefni fatlaðra, nr. 59/1992 og einnig lög nr. 97/1990 um heilbrigðisþjónustu, er þörfin fyrir staðla eða skýrar viðmiðanir þeim mun brýnni svo að faglegt eftirlit sé yfirleitt mögulegt.

Í ljósi þeirra breytinga sem samningurinn gerir ráð fyrir og lögbundins eftirlitshlutverks landlæknisembættisins m.a. með stofnanþjónustu verður að telja að embættið hefði að lágmarki átt að hafa umsagnarrétt um samninginn áður en gengið var til samninga við Akureyrarbæ. Til þess kom þó ekki. Hafa ber í huga að samningar breyta ekki á neinn hátt hlutverki, heimildum eða skyldum landlæknis til að sinna faglegu eftirliti með heilbrigðisþjónustu á landsvísu. Það vekur á hinn bóginn athygli að ekki skuli ráð fyrir því gert að faglegur eftirlitsaðili málaflokksins geri heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneyti með reglubundnum hætti grein fyrir áhrifum af breyttri þjónustu fyrir skjólstæðinga heilbrigðisþjónustunnar.

## 3.2 Kostnaðarlegt eftirlit/breyting á þjónustu

Það vekur óneitanlega athygli, við athugun á þeim samningum sem nefndir hafa verið hér að framan, hve litla umfjöllun eftirlit fær. Þetta á jafnt við um faglegt eftirlit, þ.á.m. breytingar á þjónustu og þjónustumagni og kostnaðareftirlit. Þannig gefur t.d. samningur milli heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytis og Akureyrarbæjar enga vísbendingu um hvernig skuli háttað eftirliti með því að hugsanlegur sparnaður af minni stofnanaþjónustu fyrir aldraða, skili sér að öllu leyti í meiri og bættri heimilisþjónustu við aldraða eins og stefnt er að.

Í samningi heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins og Akureyrarbæjar er við ákvörðun endurgjalds fyrir þjónustu miðað við ákveðnar forsendur sem gera ráð fyrir tiltekinni nýtingu stofnanarýma. Þannig er t.d. gengið út frá 120 dvalarrýmum og miðað við 98% nýtingu. Að auki er gengið út frá því að 8 dvalarrými geti staðið ónotuð án þess að skerðing komi til. Nýting dvalarrýma á dvalarheimili getur orkað tvímælis ekki síst vegna þess að dvalarheimilin eru heimili þeirra einstaklinga sem þar dvelja. Greiðslur til dvalarheimila byggja því á fjölda rýma en ekki fjölda dvalardaga eins og greiðslur til hjúkrunarheimila. Þetta hefur í för með sér að greiðslur skerðast ekki þótt vistmaður flytjist tímabundið á sjúkrastofnun eða hjúkrunarheimili nema sú vist vari lengur en 120 daga yfir tveggja ára tímabil, sbr. 43 gr. laga um almannatryggingar nr. 117/1993. Þar sem um er að ræða heimili einstaklinganna er jafnvel í slíkum tilvikum ekki sjálfgefið að hægt sé að rýma vistarverur viðkomandi og láta öðrum í té plássíð enda þótt greiðslur frá Tryggingastofnun falli niður vegna þessa. Það getur því verið álitamál hvort dvalardagar eigi að teljast þeir dagar sem greiðsla kemur fyrir eða þeir dagar sem vistrými er sannanlega teppt. Spurning hlýtur að vakna um rétt vistmanna við aðstæður sem þessar t.d. ef óvissa ríkir um framhaldið.

Engar upplýsingar liggja fyrir hjá heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneyti og Akureyrarbæ um það með hvaða hætti á að meta hagræði af því að fækka dvalarrýmum og þar með dvalardögum. Þrátt fyrir verulega fækkun dvalardaga hefur kostnaður vegna reksturs dvalarheimila aukist umtalsvert. Kostnaður vegna heimilisþjónustu fyrir aldraða er ekki aðskilinn frá kostnaði við heimilisþjónustu fyrir fatlaða í bókhaldi bæjarins. Að auki er að nokkru leyti um áætlun að ræða. Kostnaður vegna heimilisþjónustunnar hefur aukist nokkuð en ekki er ljóst hvort sú kostnaðaraukning er talin endurspegla “sparnað” vegna fækkunar dvalarheimilisplássá.

Af hálfu ráðuneytanna virðist ekki hafa verið gengið úr skugga um að bókhaldskerfi reynslusveitarfélaganna veiti þær upplýsingar sem slík kerfi þurfa að veita svo að kostnaðareftirlit sé mögulegt. Þá hefur ekki verið gerð krafa um samræmd bókhaldskerfi. Þannig er ekki gerð krafa um að samskonar verkefni skuli færð með sambærilegum hætti til að gera samanburð milli sveitarfélaga mögulegan og einfaldan.

Rétt er að áréttu að eitt af meginmarkmiðum með yfirfærslu verkefna frá ríki til sveitarfélaga er að stuðla að samnýtingu hinna ýmsu kostnaðarliða þar sem því verður við komið. Þetta getur t.d. átt við um húsnæði og aðrar fjárfestingar en þó ekki síst um starfsfólk. Samnýting af þessum toga ætti að hafa í för með sér betri nýtingu fjármagns en kallar óhjákvæmilega á ýmiss konar millifærslur og sérgreiningar á kostnaðarliðum í bókhaldi sveitarfélaganna.

Samband íslenskra sveitarfélaga hefur um langt árabil unnið að því að koma upp samræmdu bókhaldskerfi og reikningsskilum hjá sveitarfélögum. Mikið hefur áunnist og er bókhald sveitarfélaganna nú samræmt að flestu leyti. Með tilkomu nýrra verkefna hjá sveitarfélögum verður þörf fyrir samræmda bókhaldslykla tengdum þessum nýju verkefnum. Um er að ræða tilraunaverkefni, sem e.t.v. verða á hendi

sveitarfélaganna í framtíðinni. Ríki og sveitarfélög verða því að geta metið árangurinn af tilrauninni bæði með tilliti til fjárhagslegs ávinnings og gæða þeirrar þjónustu sem veitt er. Liður í því mati er að fyrir liggi upplýsingar um kostnaðarskiptingu milli hinna ýmsu viðfangsefna sem og möguleiki á samanburði sambærilegra kostnaðarliða milli reynslusveitarfélaganna. Slíkur samanburður er ekki mögulegur nema fyrir hendi séu samræmdir bókhaldslyklar og skýrar verklagsreglur um hvernig sameiginlegum kostnaðarliðum skuli skipt. Hvorugt er fyrir hendi í dag og ekkert sem bendir til þess að unnið sé að úrbótum. Þessar kröfur verður að gera til upplýsingakerfa reynslusveitarfélaga þannig að það geti legið til grundvallar árangursmælingum í framtíðinni.

Ríkisendurskoðun telur að gera hefði átt kröfu til allra reynslusveitarfélaga um að skipulag bókhalds vegna yfirfærðra verkefna frá ríkinu yrði sérgreint og samræmt. Það var þó ekki gert. Af fyrirliggjandi gögnum, þ.e. lögum, frumvarpi eða samningum, verður ekki ráðið með hvaða hætti stjórnvöld annars vegar og sveitarfélögin hins vegar ætluðu að meta kostnaðarleg áhrif af samningnum.

### 3.3 Eftirlit verkefnisstjórnar

Í 3. gr. laga nr. 82/1994, um reynslusveitarfélög, kemur fram að verkefnisstjórn skuli hafa yfirumsjón með framkvæmd verkefnisins um reynslusveitarfélög. Enn fremur skal verkefnisstjórnin leiðbeina og aðstoða reynslusveitarfélögin við undirbúning tilrauna og vera tengiliður þeirra við einstök ráðuneyti. Þá segir í 6. gr. laganna að verkefnisstjórn skuli, að fengnu samþykki félagsmálaráðherra, fela óháðum aðila eða aðilum, að taka út tilraunir og meta hvernig til hafi tekist. Skuli félagsmálaráðherra sjá til þess að niðurstöður þeirra verði kynntar Alþingi. Félagsmálaráðherra skuli ennfremur hlutast til um að árlega verði lagðar fram á

Alþingi skýrslur verkefnisstjórnar um framkvæmd verkefnisins. Skuli fyrsta skýrslan lögð fyrir Alþingi vorið 1995 og sú síðasta vorið 2001.

Fyrsta skýrsla verkefnisstjórnar sem fjallaði um framkvæmd verkefnisins á árinu 1994 var lögð fyrir Alþingi á 118. löggjafarþingi 1994-1995. Í skýrslunni er lýst aðdraganda verkefnisins, undirbúningi tilrauna og raktar umsóknir um tilraunaverkefni. Næst var lögð fyrir Alþingi á 121. löggjafarþingi 1996-1997 þriðja skýrsla verkefnisstjórnar um framkvæmd verkefnisins á árinu 1996. Í skýrslunni er lýst meðferð umsókna reynslusveitarfélaga um tilraunaverkefni og birt yfirlit yfir reynslusveitarfélagsverkefni miðað við stöðu þeirra 1. maí 1997. Fjórða skýrsla verkefnisstjórnar sem fjallaði um framkvæmd verkefnisins árin 1997-98 var lögð fyrir Alþingi á 123. löggjafarþingi 1998-99. Í skýrslunni var rakin skipan verkefnisstjórnar, áherslur verkefnisstjórnar á tímabilinu, fundir stjórnarinnar og helstu umfjöllunarverkefni. Þá er fjallað um stöðu reynslusveitarfélagaverkefna, mat á verkefnum, heimsóknir í reynslusveitarfélög, tvær ráðstefnur um reynslusveitarfélagaverkefni og verkefni fram undan. Verkefnisstjórn virðist ekki hafa ritað skýrslu um framkvæmd verkefnisins á árinu 1995 og var skýrsla vegna þess árs því ekki lögð fyrir Alþingi.

Haustið 1995 var, að undangengnu útboði, gengið til samninga við Hagvang hf., síðar PricewaterhouseCoopers ehf. um úttekt á tilraunum í samræmi við 6. gr. laganna. Samningurinn hefur breyst nokkuð frá því sem um var samið í upphafi enda hefur verkefnum fækkað. Því voru samningar endurnýjaðir í ljósi breytinga. Úttektaraðilinn leggur drög að skýrslum fyrir verkefnisstjórnina sem metur m.a. þá aðferðafræði sem er viðhöfð. Að öðru leyti er gert ráð fyrir að viðkomandi reynslusveitarfélag meti sjálft árangur verkefnanna og skili skýrslum til fagráðuneyta með reglubundnum hætti. Fyrsta skýrsla félagsins var lögð fram fyrri hluta árs 1996 og fjallaði hún um undirbúning og framkvæmd verkefnisins. Í nóvember 1997 var önnur skýrslan lögð fram og er

Það fyrsta skýrslan sem fjallar um framkvæmd tilraunaverkefnanna. Í byrjun maí 1998 kom þriðja skýrslan. Þar var lögð áhersla á að fá fram mat þeirra sem starfa að tilraunaverkefnum, svo og notendum þjónustunnar þar sem það var talið gefa raunhæfa mynd. Fjórtða skýrslan kom síðan út í júní 1999. Sú skýrsla fjallar um úttektarárið 1998 en hvað varðar sum tilraunaverkefnin var árið 1998 fyrsta árið þar sem allar tekjur og öll gjöld tengd tilraunaverkefnunum voru færð á rekstrarreikning sveitarfélaganna. Í mars 2000 kom fimmta skýrsla út. Í henni er m.a. fjallað almennt um stöðu og framkvæmd verkefna á árinu 1999, niðurstöður árangursmælinga og sjónarmið og reynslu starfsmanna á sambýlum fatlaðra, dvalarheimilum aldraðra og í heimaþjónustu.

### 3.4 Eftirlit samantekt

Tilfærsla á verkefnum og tilheyrandi fjármagni frá ríki til sveitarfélaga hefur eðlilega í för með sér þörf á eftirliti af hálfu ríkisins með því að fjármunum sé varið í samræmi við yfirlýstar fyrirætlanir samningsaðila. Jafnframt ætti það að vera viðkomandi sveitarfélagi kappsmál að vita hve mikill kostnaður tilheyrir hverjum og einum málaflokki sem tekið er við af ríkinu. Eftirlitsþættinum, hvort heldur er faglegum eða fjárhagslegum, er lítinn gaumur gefinn í þeim samningum sem verið hafa til skoðunar. Þannig er ekki fjallað sérstaklega um faglegt eftirlit í þeim samningi sem heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið gerði við reynslusveitarfélagið Akureyri. Þá eru engir staðlar fyrir hendi um lágmarks þjónustumagn sem veita ber t.d. á hinum ýmsu stigum stofnanþjónustunnar. Enda þótt sérstaklega sé getið um faglegt eftirlit í samningi milli félagsmálaráðuneytisins og Akureyrarbæjar gerir fjárveiting til svæðisráðs slíkt eftirlit illmögulegt. Hvorki félagsmálaráðuneytið eða heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið virðast hafa gert ráð fyrir samræmdri upplýsingagjöf varðandi eftirlitsþáttinn frá faglegum eftirlitsaðilum þ.e. svæðisráði og landlækni.

Hvað kostnaðareftirliti viðkemur gefa samningarnir litla vísbendingu um með hvaða hætti slíkt kostnaðareftirlit ætti að fara fram. Virðist t.d. gert ráð fyrir mjög takmörkuðu fjárhagslegu eftirliti af hálfu svæðisráðs. Þá hefur ekki verið séð til þess að fyrirkomulag bókhalds sveitarfélaganna geri slíkt eftirlit yfirleitt mögulegt.



## 4 KOSTNAÐARBÓKHALD HJÁ AKUREYRARBÆ

Í kaflanum hér á eftir verður farið yfir fyrirkomulag bókhalds hjá Akureyrarbæ og skiptingu kostnaðar milli hinna ýmsu deilda. Jafnframt verður gerð grein fyrir fjárhagslegu uppgjöri bæjarins við félagsmálaráðuneyti og heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneyti á árinu 1999 vegna kostnaðar af flutningi málaflokka frá ríki til sveitarfélagsins. Í því skyni að reyna að meta kostnað við einstök viðfangsefni eins og þau eru sett fram í skýrslum Akureyrarbæjar til fyrrnefndra ráðuneyta var farið yfir bókhaldslykla og leitað skýringa á kostnaðarfærslum bæði hjá aðalbókara og endurskoðanda ársreikninga sveitarfélagsins sem og einstökum starfsmönnum. Jafnframt var leitað almennra upplýsinga um uppbyggingu bókhalds sveitarfélaga hjá bókhaldsnefnd Sambands íslenskra sveitarfélaga.

### 4.1 Uppbygging bókhalds sveitarfélaga

Bókhaldsnefnd sveitarfélaganna hefur unnið að gerð samræmds bókhaldslykils fyrir sveitarfélögin í landinu. Bókhaldslykillinn hefur 8 sæti og sýna tvö fyrstu sætin málaflokka og bókhaldseiningar en næstu tvö eru notuð til sundurliðunar í deildir og starfsemispætti. Næstu þrjú sæti eru notuð til tegundagreiningar. Síðasta sæti lykilsins er notað til flokkunar á tekjum og gjöldum á rekstur, gjaldfærða fjárfestingu og eignfærða fjárfestingu. Samkvæmt framansögðu er ljóst að uppbygging bókhaldslykilsins gefur möguleika á nákvæmu kostnaðarbókhaldi. Reikningskil Akureyrarbæjar taka að flestu leyti mið af þessum bókhaldslykli.

## 4.2 Málaflokkar Akureyrarbæjar

Á árinu 1998 voru málaflokkar Akureyrarbæjar 17 talsins og verða aðeins þrjú þeirra athugaðir nánar, þ.e. félagsþjónusta (I), félagsþjónusta (II) og heilbrigðisþjónusta. Undirflokkar félagsþjónustu (I) voru 36 á árinu 1998. Um er að ræða alla venjubundna þjónustu sveitarfélags þ.á.m. heimaþjónustu við þá sem þurfa aðstoð við að halda heimili auk þess sem yfirstjórn heimahjúkrunar var flutt undir þennan málaflokk eftir að gengið var frá samningi við heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið. Undirflokkar félagsþjónustu (II) voru 33 á sama tíma. Undir þennan málaflokk falla allar stofnanir fyrir aldraða sem reknar eru á vegum bæjarins á daggjöldum. Með tilkomu samnings við félagsmálaráðuneytið bættist við þennan málaflokk öll sambýli og stofnanarþjónusta við fatlaða. Undirflokkar heilbrigðismála voru 20 á árinu 1998, flestir tilkomnir vegna samnings við heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið. Er þar um að ræða hina ýmsu undirflokka heilsugæslustöðvarinnar á Akureyri auk hefðbundins heilbrigðiseftirlits bæjarfélagsins.

Nokkrir undirflokkar félags- og heilbrigðisþjónustunnar í bókhaldi Akureyrarbæjar eru “blandaðir”, þ.e. þeim hefur að einhverju marki verið skipt í árslok á milli ólíkra viðfangsefna eftir mismunandi reglum eða mati þeirra sem að málunum koma. Í umfjölluninni hér á eftir verður því sjónum beint að þessum undirflokkum. Hvað félagsþjónustunni viðkemur er um að ræða:

- skrifstofu ráðgjafardeildar
- skrifstofu atvinnudeildar
- skrifstofu búsetu- og öldrunardeildar
- heimaþjónustu

Ráðgjafardeildin, sem áður var Félagsmálastofnun Akureyrar, tók við flestum verkefnum ráðgjafar- og greiningardeildar Svæðisskrifstofu málefna fatlaðra á

Norðurlandi eystra en sú skrifstofa var lögð niður með tilkomu tilraunaverkefnisins um tilflutning á málefnum fatlaðra til Akureyrarbæjar. Deildin fékk hlutverk ráðgjafarmiðstöðvar, sem skyldi búa yfir eða sækja annað sérþekkingu, sem aðrar deildir sviðsins þurfa á að halda.

Skrifstofa atvinnudeildar var, í kjölfar breytinganna, stofnuð um verkefni atvinnuleysisráningar og vinnumiðlunar auk verkefna málefna fatlaðra um hæfingu, verndaða vinnu, starfsþjálfun og starfsendurhæfingu og atvinnuleit fyrir fatlaða. Þegar ríkið yfirtók vinnumiðlun á árinu 1998 var það sem eftir var af starfsemi deildarinnar flutt til ráðgjafardeildar.

Búsetu- og öldrunardeild tók m.a. við verkefnum öldrunardeildar sem fyrir var hjá Akureyrarbæ. Hjá deildinni er nú yfirstjórn hvers konar heima- og stofnanapjónustu fyrir aldraða og fatlaða.

Heimapjónusta við fatlaða og aldraða miðar að því að aðstoða einstaklinga við að halda heimili sem lengst við sem eðlilegastar aðstæður og jafnframt efla viðkomandi til sjálfsbjargar og sjálfræðis. Þessa aðstoð ber að veita af því sveitarfélagi þar sem einstaklingurinn á lögheimili. Er þjónustan skilgreind sem félagsleg heimapjónusta, þ.e. öll venjuleg heimilisþjónusta og félagsleg liðveisla, sem er annar persónulegur stuðningur við fatlaða. Fatlaðir geta þess utan átt rétt á svokallaðri frekari liðveislu sem að öllu jöfnu er í umsjá viðkomandi svæðisskrifstofu. Með tilkomu samnings milli félagsmálaráðuneytisins og Akureyrarbæjar var farið að vinna að því að sameina allar þessar tegundir heimapjónustu í einni deild. Lauk því verki um mitt ár 1998. með stofnun búsetu- og öldrunardeildar. Á sama tíma var yfirstjórn heimahjúkrunar flutt frá Heilsugæslustöð Akureyrar til deildarinnar. Fyrir vikið hefur samvinna þessara þjónustupátta aukist og meiri samfella er talin hafa náðst í þeirri þjónustu sem veitt er.

## **4.2.1 Skipting kostnaðar í blönduðum deildum skv. bókhaldi Akureyrarbæjar**

Ríkisendurskoðun leitaði eftir upplýsingum frá félagsþjónustusviði Akureyrarbæjar um kostnað bæjarins vegna yfirtöku verkefna samkvæmt samningum sem til umfjöllunar eru í skýrslu þessari. Jafnframt var farið fram á að fá forsendur fyrir skiptingu kostnaðar framangreindra deilda milli hefðbundinna verkefna ríkis og sveitarfélags. Var m.a. kannað hvort fyrir hendi væru skriflegar verklagsreglur varðandi skiptinguna og reyndist svo ekki vera. Þess í stað er kostnaði deildanna skipt í árslok og reynt að meta þann kostnað sem ber að færa á einstök viðfangsefni. Við skiptinguna er gengið út frá fjölda stöðugilda sem talinn er tilheyra viðfangsefnunum eða ætti að tilheyra verkefnunum. Þetta síðastnefnda á við um húsnæðis-kostnað en talið hefur verið eðlilegt að kostnaður vegna þess hluta húsnæðis, sem ætlaður er fyrir ákveðna starfsemi, sé gjaldfærður þar enda þótt húsnæðið sé ekki nýtt, s.s. vegna þess að ekki hefur verið unnt að fá fólk til starfa.

Í þessu sambandi er rétt að undirstrika gildi skriflegra verklagsreglna sem og þörfina á því að vita hver raunverulegur kostnaður er. Á hitt ber að líta að um tilraunaverkefni er að ræða þar sem eitt af markmiðunum er að samnýta sem best öll aðföng ekki síst starfsfólk og enn fremur veita þjónustu í samræmi við þarfir einstaklingsins hverju sinni fremur en eftir fyrirfram skilgreindum rétti ákveðinna hópa. Þjónustan er því síbreytileg eftir samsetningu þess hóps sem hennar nýtur. Því má ætla að nákvæm skipting launakostnaðar, sem er stærsti útgjaldaliðurinn, verði illmöguleg nema því aðeins að starfsmönnum sé gert að halda nákvæmt verkbókhald. Starfsmönnum bæjarins hefur ekki verið gert að halda slíkt verkbókhald þar sem ekki hefur verið talið að það svari kostnaði.

Ríkisendurskoðun getur fyrir sitt leyti fallist á að færsla verkbókhalds geti verið miserfið eftir eðli þess starfs sem unnið er. Þannig er t.d. auðvelt að ákvarða nokkuð nákvæmlega skiptingu tíma þess starfsfólks sem annast heimilisþjónustu hjá fötluðum og öldruðum. Vinnan, þ.e. þjónustan sem stendur til að veita, er að verulegu leyti skipulögð fyrirfram og í tengslum við það skipulag á að vera hægt að ákvarða tíma á hvorn málaflokk um sig. Enda þótt einhver frávík geti orðið frá upphaflegu skipulagi má ætla að það standist í megin dráttum. Skráning af þessu tagi hefur ekki átt sér stað. Enda þótt slík skráning kunni að vera erfiðari fyrir starfsmenn ráðgjafardeildar og búsetudeildar er hún engu að síður framkvæmanleg. Hafa verður í huga að um reynsluverkefni er að ræða sem ætlunin var að meta og leggja til grundvallar framtíðarskipulagi þessara verkefna. Því er nauðsynlegt að fyrir liggi skráning vinnutíma vegna allra verkþátta svo að mögulegt sé að leggja raunhæft mat á árangurinn.

Eins og fyrr greinir óskaði Ríkisendurskoðun eftir því við yfirmann félagsþjónustusviðs að stofnuninni yrði gerð grein fyrir því hvaða aðferðir hefðu verið viðhafðar við að skipta kostnaði ráðgjafardeildar, búsetudeildar og atvinnumáladeildar milli hinna ýmsu viðfangsefna. Hér á eftir verður gerð grein fyrir þeim aðferðum sem notaðar voru við skiptinguna.

### **Kostnaðarskipting ráðgjafardeildar**

Í töflu 1 hér á eftir er gerð grein fyrir þeim hluta kostnaðar ráðgjafardeildar á árinu 1997 sem talinn er tilheyra verkefnum sem tekin voru yfir frá félagsmálaráðuneyti á því ári og hann borinn saman við kostnað samkvæmt upplýsingum sem Akureyrarbær veitti ráðuneytinu. Hvað kostnaðarskiptingu ráðgjafardeildar viðkemur reyndist ekki unnt af hálfu bæjarins að gera að öllu leyti grein fyrir skiptingunni á árinu 1997. Ástæðan var sögð sú að nýr yfirmaður tók við á félagsmálasviði á árinu 1998 og átti sá óhægt um vik að sundurgreina millifærðan kostnað vegna ársins

1997 samkvæmt uppgjöri forvera síns. Ríkisendurskoðun fékk engu að síður senda áætlaða sundurliðun vegna ráðgjafardeildar árið 1997 og kemur hún fram í töflu 1. Úr töflunni má lesa að gert hafi verið ráð fyrir þremur stöðugildum við deildina en ekki hafi tekist að manna nema hluta þeirra.

**Tafla 1 Kostnaður ráðgjafardeildar 1997 vegna yfirtöku málefna fatlaðra frá félagsmálaráðuneyti. Í þús. króna á verðlagi ársins 1997.**

Tegund kostnaðar	Fjárhæð	Skýring
Laun	2.778	1,5 stöðugildi af 10 – vanmönnum sálfræðings
Annar kostnaður	1.016	1,5 stöðugildi af 10 – vanmönnum sálfræðings
Húsnæðiskostnaður	1.389	3,0 stöðugildi af 10 – millifærður húsnæðiskostnaður
Samtals	5.184	
Sett í uppgj. til félagsmálar.	-5.576	
Óskýrður mismunur	-392	

Eins og fram kemur er launakostnaður vegna 1,5 stöðugilda af þeim 10 sem voru fyrir hendi í ráðgjafardeild á árinu 1997 færður á málefni fatlaðra. Öðrum kostnaði, að húsnæðiskostnaði undanskildum, er einnig skipt út frá sömu forsendum. Hvað húsnæðiskostnaði viðkemur er á hinn bóginn gengið út frá 3 stöðugildum enda gert ráð fyrir 3 stöðugildum á deildinni. Ekki hefur reynst unnt að gera grein fyrir mismun að fjárhæð 392 þúsundir króna.

Í töflu 2 er gerð grein fyrir þeim hluta kostnaðar ráðgjafardeildar á árinu 1998 sem talinn er tilheyra verkefnum sem tekin voru yfir frá félagsmálaráðuneyti á því ári og hann borinn saman við kostnað samkvæmt upplýsingum frá Akureyrarbæ til ráðuneytisins.

**Tafla 2 Kostnaður ráðgjafardeildar 1998 vegna yfirtöku málefna fatlaðra frá félagsmálaráðuneyti. Í þús. króna á verðlagi ársins 1998.**

Tegund kostnaðar	Fjárhæð	Skýring
Laun	7.411	3 stöðugildi af 10,2 – vanmönnum sálfræðings
Annar kostnaður	1.712	3 stöðugildi af 10,2 – vanmönnum sálfræðings
Húsnæðiskostnaður	1.928	4 stöðugildi af 12,0 – millifærður húsnæðiskostn.
Samtals	11.051	
Sett í uppgjör til félagsmálaráðun.	-11.051	
Mismunur	0	

Á árinu 1998 er gengið út frá því í launakostnaði og öðrum kostnaði að 3 stöðugildi tilheyri málefnum fatlaðra enda gekk betur að manna stöður sérfræðinga. Húsnæðiskostnaður miðast á hinn bóginn við fjögur stöðugildi af 12 en ekki tókst heldur að manna stöðu sálfræðings á því ári frekar en árið á undan. Ekki hefur fengist skýring á því af hverju húsnæðiskostnaður miðast á árinu 1997 við 3 stöðugildi af 10 en við 4 af 12 á árinu 1998 á sama tíma sem stöðugildi vegna málefna fatlaðra eru talin vera 3 af 10,2. Virðist ekki gæta samræmis í uppgjörsaðferðum milli áranna.

Í þessu sambandi er einnig rétt að vekja athygli á mikilli hækkun gjaldfærðs húsnæðiskostnaðar hjá ráðgjafardeild milli áranna 1995 og 1998. Kemur hækkunin fram í töflu 3 hér á eftir.

**Tafla 3 Hlutfall húsnæðiskostnaðar af heildarkostnaði ráðgjafardeildar árin 1995 til 1998. Í þús. króna á verðlagi ársins 1998.**

	1998	1997	1996	1995	Breyt. '95-'98
Heildarkostnaður ráðgjafardeildar	36.971	32.461	24.991	24.669	49,9%
Húsnæðiskostnaður	5.777	5.440	3.243	1.730	233,9%
Húsnæðiskostnaður sem hlutfall af heild	15,6	16,8	13,0	7,0	122,8%

Eins og fram kemur hækkaði heildarkostnaður ráðgjafardeildar um tæplega 50% á milli áranna 1995 og 1998. Húsnæðiskostnaður hækkaði á hinn bóginn úr liðlega 1,7 milljónum króna á árinu 1995 í tæplega 5,8 milljónir króna á árinu 1998 sem samsvarar um 234% hækkun. Húsnæðiskostnaður sem hlutfall af heildarkostnaði ráðgjafardeildar hækkaði því um tæplega 123% á þessu árabili. Skýringin er að hluta til sú að deildin tók við starfsemi leikfangasafns en sú starfsemi er talsvert rúmfrek.

### **Samanlagður kostnaður ráðgjafar- og atvinnudeildar**

Í töflu 4 má sjá samanlagðan heildarkostnað ráðgjafar- og atvinnudeildar á árunum 1997 og 1998 og þann hluta sem talinn er tilheyra málefnum fatlaðra vegna

yfirtöku Akureyrarbæjar á málaflokknum. Ráðgjafardeildin og atvinnumáladeildin voru að vissu leyti samtvinnaðar og á árinu 1998 tók sú fyrrnefnda við verkefnum þeirrar síðari. Af hálfu atvinnumáladeildar hefur ekki verið gerð nákvæm grein fyrir því á hvern hátt kostnaðarhlutdeild málefna fatlaðra er fengin. Þó virðist í forsendum gengið út frá einu stöðugildi atvinnuleitarfulltrúa á árinu 1997.

**Tafla 4 Yfirlit yfir heildarkostnað ráðgjafar- og atvinnumáladeildar árin 1997 og 1998 og það hlutfall sem fært var á málefni fatlaðra. Á verðlagi hvors árs.**

	1998			1997		
	Heildar kostn.	Fært á málefni fatlaðra	Hlutfall	Heildar kostn.	Fært á málefni fatlaðra	Hlutfall
Skrifstofa ráðgjafardeildar	36.971	11.051	29,9%	30.390	5.576	18,3%
Skrifstofa atvinnudeildar	3.550	720	20,3%	11.816	3.083	26,1%
Samtals	40.521	11.771	29,0%	42.206	8.659	20,5%

Eins og fram kemur lækkaði heildarkostnaður vegna atvinnudeildar verulega á milli árána 1997 og 1998 enda var deildin aðeins starfrækt hluta úr ári og lögð niður 1. apríl 1998. Á því ári færðist atvinnuleitarfulltrúi fatlaðra yfir til ráðgjafardeildar. Það hlutfall af samantölum kostnaði þessara tveggja deilda sem fært er á málefni fatlaðra hækkaði á hinn bóginn úr 20,5% í 29% á árinu 1998 fyrst og fremst vegna þess að betur gekk að manna í stöður sérfræðinga eins og fram hefur komið.

### Kostnaðarskipting búsetudeildar

Í töflu 5 hér á eftir má sjá sundurliðun á kostnaði búsetudeildar og skiptingu hans á yfirtekin verkefni tengd málefnum fatlaðra, málefnum aldraðra og heimaþjónustu. Aðferð búsetudeildar við að skipta kostnaði vegna reksturs deildarinnar á árunum 1997 og 1998 er áþekk aðferð ráðgjafardeildarinnar. Gengið er út frá heildarkostnaði deildarinnar bæði árin og bendir því uppgjörsaðferð deildarinnar til þess að öll stöðugildi hafi verið mönnum.



**Tafla 5 Heildarkostnaður búsetudeildar árin 1997 og 1998 og skipting hans á málefni fatlaðra, málefni aldraðra og heimaþjónustu. Í þús. króna á verðlagi hvors árs.**

Tegund kostnaðar	Heildarkostn 1998	Heildarkostn 1997	Fjöldi stöðugilda
Laun	18.611	16.737	7,85
Vörukaup/þjónusta/viðhald ❶	5.311	5.320	
Húsnæðiskostnaður	3.430	3.226	
Samtals	27.352	25.283	7,85
Fært á málefni fatlaðra 4,35/7,85 (55,41%)	-15.156	-14.010	4,35
Fært á málefni aldraðra 2,50/7,85 (31,85%)	-8.712	-8.052	2,50
Fært á heimaþjónustu 1,00/7,85 (12,74%)	-3.484	-3.221	1,00
	0	0	7,85

❶ Gerðar hafa verið leiðréttingar af hálfu Ríkisendurskoðunar þar sem vistunargjöld eru tvítalin í sundurliðun frá skrifstofu búsetudeildar á árinu 1998.

Eins og fram kemur í töflu 5 er lang mestur hluti kostnaðar vegna búsetudeildar eða yfir 55% talinn tengjast málefnum fatlaðra, tæplega 32% færast á málefni aldraðra og tæplega 13% færast á heimaþjónustu. Það vekur á hinn bóginn athygli að ekki er að öllu leyti gerð grein fyrir þessum kostnaði í uppgjöri til félagsmálaráðuneytisins eins og síðar verður nánar vikið að.

### Kostnaðarskipting heimaþjónustu

Í töflu 6 má sjá heildarfjölda stöðugilda í heimaþjónustu skipt eftir tegundum þjónustu samkvæmt upplýsingum frá Akureyrarbæ. Uppgjörsaðferð heimaþjónustunnar er önnur en hjá ráðgjafar- og búsetudeild og liggur ekki að öllu leyti ljós fyrir. Fyrri tvær deildirnar ganga út frá meðallauna-kostnaði á stöðugildi en það er ekki gert hjá heimaþjónustunni eins og fram kemur síðar í töflu 7.

**Tafla 6 Fjöldi stöðugilda hjá heimaþjónustunni skipt eftir tegund þjónustu.**

Tegund þjónustu	1998	1997	1996	1995	Breyt. st.g. '95-'98	Breyt. í % '95-'98
Heimilisþjónusta	29,85	28,95	27,1	26,6	3,25	12,2%
Liðveisla	6,55	6,08	3,77	2,31	4,24	183,5%
Frekari liðveisla	4,80	4,13	4,50	4,50	0,30	6,7%
Stöðugildi samtals	41,20	39,16	35,37	33,41	7,79	23,3%

Eins og fram kemur hefur samanlögðum stöðugildum í heimaþjónustu fjölgað um tæplega 8 eða sem samsvarar liðlega 23% frá því á árinu 1995. Mest er aukningin í félagslegri liðveislu en sú þjónusta er að öllu leyti kostuð af Akureyrarbæ.

Í töflu 7 hér á eftir má sjá kostnað á hvert stöðugildi í hinum ýmsu tegundum heimaþjónustu. Til að fá fram þann kostnað hefur heildarfjöldi stöðugilda í töflu 6 verið settur í samhengi við heildarkostnað vegna heimaþjónustunnar eins og hann er tilgreindur í ársreikningum Akureyrarbæjar að viðbætti kostnaðarhlutdeild búsetudeildar sbr. töflu 5. Gengið er út frá upplýsingum í skýrslu Akureyrarbæjar til félagsmálaráðuneytisins um kostnað vegna málefna fatlaðra (þ.e. frekari liðveislu) og upplýsingum í skýrslu til heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytis um kostnað við heimilisþjónustu. Kostnaður sveitarfélagsins vegna félagslegrar liðveislu vegna fatlaðra verður með þessari aðferð afgangsstærð.

**Tafla 7 Heildarkostnaður við heimaþjónustu á árunum 1995 til 1998, fjöldi stöðugilda og kostnaður á stöðugildi. Í þús. króna á verðlagi hvors árs.**

	1998	1997	1996	1995	Breyt.
Akureyrarbær heimaþjónusta	65.388	60.390	46.609	36.339	79,9%
Ríkissjóður v/frekari liðveislu			5.462	6.357	
Fært af búsetudeild sbr. uppgjör í töflu 5	3.484	3.440			
Samtals	68.872	63.830	52.071	42.696	61,3%
Frekari liðveisla (málefni fatlaðra, ríki) ❶	12.281	13.289	9.443	6.357	93,2%
	4,80	4,13	4,50	4,50	6,7%
	2.559	3.218	2.098	1.413	81,1%
Heimilisþj. v/aldraðra og fatlaðra (sveitarfélag) ❷	40.697	36.353	36.153	31.584	28,9%
	29,85	28,95	27,10	26,60	12,2%
	1.363	1.256	1.334	1.187	14,8%
Félagsleg liðveisla (sveitarfélag) ❸	15.895	14.189	6.474	4.755	234,3%
	6,55	6,08	3,77	2,31	183,5%
	2.427	2.334	1.717	2.058	17,9%

❶ Frekari liðveisla, sett í uppgjör til félagsmálaráðuneytis.

❷ Tilgreint í uppgjöri til heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytis. Sveitarfélagsmál.

❸ Afgangsstærð. Sveitarfélagsmál.

Ekki ber á öðru en nokkurs ósamræmis gæti í kostnaði á stöðugildi á milli ára í hinum ýmsu tegundum heimaþjónustu sem getur bent til þess að fjárhæðir eða fjöldi stöðugilda sé ekki að öllu leyti áreiðanlegur. Má í því samhengi einnig benda á að ekki gætit samræmis á milli fjölda stöðugilda vegna frekari liðveislu samkvæmt upplýsingum bæjarins til Ríkisendurskoðunar og til félagsmálaráðuneytisins. Samkvæmt skýrslu til ráðuneytisins var fjöldi stöðugilda 6,5 á árinu 1998 í stað 4,8.

Í þessu sambandi vill Ríkisendurskoðun ítreka að enda þótt stuðlað sé að samþættingu og samnýtingu þegar veitt er samfélagsleg þjónusta er nauðsynlegt að hafa vitneskju um hvað tiltekin þjónusta kostar. Þetta á ekki síst við í tilvikum eins og hér eru til skoðunar, þ.e. þegar unnið er að því að flytja umfangsmikla málaflokka milli stjórnsýslustiga. Forsenda þess að upplýsingar fáist um raunverulegan kostnað er að fyrir hendi sé samræmd og áreiðanleg skráning vinnuframlags, aðfanga og þjónustumagns.

---

#### **4.2.2 Kostnaður vegna blandaðra deilda skv. skýrslum til ráðuneyta**

Í samningi milli félagsmálaráðuneytis og Akureyrarbæjar er kveðið á um að auk úttektar óháðs úttektaraðila skuli Akureyrarbær skila félagsmálaráðuneytinu árlega skýrslu um starfsemi hvers liðins árs. Segir enn fremur að aðilar skuli koma sér saman um fyrir 1. júní 1996 hvað eigi að koma fram í skýrslunni. Í samningi milli heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins og Akureyrarbæjar er kveðið á um sambærilega skýrslu. Segir þar að í skýrslu Akureyrarbæjar skuli árlega gerð grein fyrir starfsemi og árangri verkefnisins. Enda þótt í samningunum sjálfum sé ekki kveðið nákvæmar á um hvað skuli koma fram í umræddum skýrslum má ætla að markmið ráðuneytanna hafi verið að fá upplýsingar um gang mála þar á meðal um kostnað tilheyrandi

verkefnunum og veitt þjónustumagn. Upplýsingagjöf af þessu tagi útheimtir óhjákvæmilega nákvæma sundurliðun rekstrarkostnaðar í bókhaldi sveitarfélagsins sem og nákvæma skráningu þjónustunnar.

Í samræmi við fyrrgreind ákvæði í samningum skilaði Akureyrarbær félagsmálaráðuneyti og heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneyti skýrslum á árinu 1999 um framkvæmd samninga. Þar kemur m.a fram uppgjör fyrir málaflokkinn sem heild auk þess sem kostnaður við rekstur hinna ýmsu deilda og málaflokka er tilgreindur.

Í töflu 8 má sjá það ósamræmi sem komið hefur fram í upplýsingagjöf Akureyrarbæjar til félagsmálaráðuneytisins annars vegar og til Ríkisendurskoðunar hins vegar um kostnað tilheyrandi málefnum fatlaðra. Samanburður á upplýsingum bendir til þess að kostnaður á árinu 1997 og 1998 hafi í raun verið nokkru hærri en fram kom í skýrslu til ráðuneytisins.

Í töflunni hefur verið tekinn saman sá hluti kostnaðar ráðgjafardeildar, atvinnumáladeildar og búsetudeildar sem talinn er tilheyrja málefnum fatlaðra skv. upplýsingum Akureyrarbæjar til Ríkisendurskoðunar. Til samanburðar er settur í töfluna sá kostnaður sem færður er á málefni fatlaðra í skýrslu bæjarins til félagsmálaráðuneytisins á árinu 1999.

**Tafla 8 Samanburður á upplýsingum um kostnað vegna málefna fatlaðra árin 1997 og 1998. Í þús. króna á verðlagi hvors árs.**

	1998	1997
Kostnaður búsetudeildar v/málefna fatlaðra sbr. töflu 5	15.156	14.010
Vistunargjöld	600	620
Kostnaður ráðgjafardeildar v/málefna fatlaðra sbr. töflu 1 og 2	11.051	5.576
Kostnaður atvinnumála deildar sbr. töflu 4	720	3.083
Samtals kostnaður deildanna þriggja v/málefna fatlaðra	27.527	23.289
Samtals kostnaður samkvæmt skýrslu Akureyrarbæjar til félagsmálaráðuneytis	-23.196	-18.394
Mismunur	4.331	4.895

Eins og fram kemur í töflu 8 var kostnaður vegna málefna fatlaðra í skýrslu Akureyrarbæjar til félagsmálaráðuneytisins talinn nema tæplega 18,4 millj. króna á árinu 1997 og tæplega 23,2 millj. króna á árinu 1998. Inni í þeim fjárhæðum er halli sem nam um 1,1 millj. króna á árinu 1997 og um 4.5 millj. króna á árinu 1998. Í töflu 9 má sjá samanlagðan halla vegna málaflokksins samkvæmt upplýsingum til Ríkisendurskoðunar. Rétt er þó að ítreka það sem áður hefur komið fram að uppgjörsaðferðir liggja ekki að öllu leyti ljósar fyrir.

**Tafla 9 Halli á málefnum fatlaðra sem ekki er að öllu leyti gert grein fyrir í uppgjöri til félagsmálaráðuneytis árin 1997 og 1998. Í þús. króna á verðlagi hvers árs.**

	1998	1997
Halli skv. uppgjöri Akureyrarbæjar til félagsmálaráðuneytis	4.523	1,061
Offærður kostn. ráðgjafard. v/málefna fatl. skv. töflu 1		-392
Umfram halli á búsetudeild v/málefna fatlaðra skv. töflu 8	4.331	4,895
Samtals halli	8.854	5.564

Ef uppgjörsaðferðir Akureyrarbæjar eru réttar er halli vegna málefna fatlaðra 8,8 milljónir króna á árinu 1998 í stað 4,5 milljóna og 5,6 milljónir króna á árinu 1997 í stað 1,1 milljónar króna skv. uppgjöri Akureyrarbæjar til ráðuneytisins. Hefur þá hvorki verið tekið tillit til kostnaðar vegna þjónustudeilda né yfirstjórnar.

### 4.2.3 Samanburður við Svæðisskrifstofu Norðurlands eystra

Ríkisendurskoðun bar saman kostnað ríkissjóðs af rekstri Svæðisskrifstofu Norðurlands eystra á árunum 1995 og 1996 og kostnað Akureyrarbæjar af yfirtöku málefna fatlaðra á árunum 1997 til 1998. Í töflu 10 má sjá þær fjárhæðir sem byggt er á við ofangreindan samanburð.

**Tafla 10 Kostnaður ríkissjóðs og Akureyrarbæjar vegna reksturs stjórnunardeilda tilheyrandi málefnum fatlaðra árin 1995 til 1998. Í þús. króna á verðlagi ársins 1998.**

	1998	1997	1996	1995	Breyt. '95-'98
Kostnaður Akureyrarbæjar <sup>❶</sup>	65.642	63.423	24.991	24.669	166,1%
Kostnaður Svæðisskrifstofu Norðurl. eystra <sup>❷</sup>			22.836	23.398	
Fært á málefni aldraðra/heimilisþjónustu	-12.196	-12.041			
Samtals	53.446	51.382	47.827	48.067	11,2%
Kostnaður vegna málefna fatlaðra <sup>❸</sup>	27.527	24.873	22.836	23.398	29,7%
Hlutfall stjórnunardeilda v/málefna fatlaðra	51,5	48,4	47,7	48,7	5,8%

- ❶ Í kostnaði Akureyrarbæjar er miðað við samanlagðan kostnað skrifstofu ráðgjafardeildar, atvinnumáladeildar og búsetudeildar samkvæmt ársreikningum bæjarins. Upplýsingar um kostnað vinnumáladeildar v/málefna fatlaðra á árunum 1995 og 1996 liggja ekki fyrir.
- ❷ Kostnaður svæðisskrifstofu hefur verið lækkaður um 12,9% sem er áætluð hlutdeild Þingeyjarsýslna í kostnaði Svæðisskrifstofu Norðurlands eystra á árunum 1995 og 1996.
- ❸ Kostnaður árána 1997 og 1998 er fenginn úr töflu 8 en kostnaður árána 1995 og 1996 er kostnaðar Svæðisskrifstofu Norðurlands eystra, sbr. skýringu.

Eins og fram kemur í töflunni hefur samanlagður kostnaður vegna Svæðisskrifstofu Norðurlands eystra og þeirra deilda á félagsmálasviði Akureyrarbæjar sem telja má að séu sambærilegar við svæðisskrifstofuna hækkað um 29,7% á frá því á árinu 1995. Hlutfall svæðisskrifstofu af þeim kostnaði var 48,7% á árinu 1995 en samsvarandi hlutfall var 51,5% á árinu 1998 ef gengið er út frá kostnaðartölum Akureyrarbæjar til Ríkisendurskoðunar. Þetta samsvarar 5,8% hækkun.

Ekki ber á öðru en að sérhæfðu starfsfólki hafa fækkað nokkuð fyrstu árin eftir yfirtöku Akureyrarbæjar á málefnum fatlaðra. Þannig voru 5 sérfræðingar starfandi hjá Svæðisskrifstofu Norðurlands eystra á árinu 1996 þ.e. 2 sálfræðingar, 1 félagsráðgjafi og 2 þroskaþjálfar. Til samanburðar var 1,5 mannað stöðugildi sérfræðinga hjá ráðgjafardeild Akureyrarbæjar á árinu 1997 og 3 á árinu 1998.

Tilfærsla á verkefnum frá ríki til sveitarfélaga átti að hafa í för með sér meiri og betri þjónustu fyrir sömu

fjármuni. Enda þótt þær fjárhæðir sem fram koma í töflu 10 hér að framan séu ekki nákvæmar virðist engu að síður ljóst að hvað málefnum fatlaðra viðkemur hefur raunkostnaður stjórnunarþáttar og „blandaðra“ deilda a.m.k. ekki lækkað á samningstímanum þrátt fyrir samnýtingu og færri sérhæft starfsfólk.

### 4.3 Samantekt

Ekki eru fyrir hendi skriflegar verklagsreglur hjá Akureyrarbæ vegna kostnaðarskiptingar í blönduðum deildum. Þess háttar verklagsreglur hafa ótvírætt gildi og stuðla m.a. að samræmdu verklagi við að ákvarða kostnað vegna einstakra verkþátta. Þá er færsla verkbókhalds þar sem því verður við komið nauðsynleg ef aflu á upplýsinga um raunverulegan kostnað við einstaka málaflokka. Slíkt verkbókhald hefur ekki verið fært hjá bænum. Ákveðið ósamræmi í kostnaði á stöðugildi milli ára í hinum ýmsu tegundum heimaþjónustu vekur enda upp spurningar um áreiðanleika upplýsinga um kostnað og/eða fjölda stöðugilda sem lagður er til grundvallar uppgjöri vegna málefna fatlaðra til félagsmálaráðuneytisins.

Ríkisendurskoðun bendir á að enda þótt stuðlað sé að samþættingu og samnýtingu þegar veitt er samfélagsleg þjónusta er nauðsynlegt að hafa vitneskju um hvað tiltekin þjónusta kostar. Þetta á ekki síst við í tilvikum eins og hér eru til skoðunar, þ.e. þegar unnið er að því að flytja umfangsmikla málaflokka milli stjórnsýslustiga. Forsenda þess að upplýsingar fáist um raunverulegan kostnað er að fyrir hendi sé samræmd og áreiðanleg skráning vinnuframlags, aðfanga og þjónustumagns.

Ef uppgjörsaðferðir Akureyrarbæjar vegna blandaðra deilda eru réttar er halli vegna málefna fatlaðra nokkru meiri en fram kemur í skýrslu bæjaryfirvalda til félagsmála-ráðuneytisins eða 8,8 milljónir króna á

árinu 1998 í stað 4,5 milljóna og 5,6 milljónir króna á árinu 1997 í stað 1,1 milljónar króna.



## 5 Heildarkostnaður

Í þessum kafla verður gerð grein fyrir kostnaði ríkissjóðs og Akureyrarbæjar vegna málefna fatlaðra, málefna aldraðra og heilsugæslu. Síðar í skýrslunni verður nánar vikið að sundurliðun kostnaðar á einstaka þjónustubætti.

### 5.1 Heildarkostnaður vegna málefna fatlaðra

Í töflu 11 má sjá samanlagðan kostnað ríkis og Akureyrarbæjar vegna málefna fatlaðra í umdæmi Akureyrar árin 1995 - 1998. Í töflunni hefur verið tekið tillit til kostnaðar samkvæmt upplýsingum sveitarfélagsins til Ríkisendurskoðunar sem og greiðslna félagsmálaráðuneytisins skv. upplýsingum þaðan. Til lækkunar rekstrarframlagi ríkissjóðs hefur verið færður hlutfallslegur kostnaður vegna þeirra vistmanna Sólborgar sem fluttu af svæðinu eftir að heimilið var lagt niður auk lækkunar vegna íbúa utan reynslusveitarfélagsins. Það síðastnefnda gildir einnig um kostnað svæðisráðs.

Tafla 11 Framlög ríkissjóðs og Akureyrarbæjar á árunum 1995 til 1998 vegna málefna fatlaðra. Í þús. króna á verðlagi ársins 1998.

	1998	1997	1996	1995	Breyt. '95-'98
Rekstrarframlag ríkis	288.069	272.787	249.975	236.349	21,9
Kostnaður svæðisráðs	236	549	316	551	-57,2
Samtals rekstrarframl. ríkissjóðs	288.305	273.336	250.291	236.900	21,7
Rekstrarframlag sveitarfélags	8.854	6.348			
Samtals framlag v/málefna fatlaðra	297.159	279.684	250.291	236.900	25,4
Hlutfall Akureyrarbæjar af heild	3,0	2,3			

Fram kemur að samanlagður kostnaður við rekstur málaflokksins jókst um liðlega 25% milli árana 1995 og 1998. Á sama tíma jókst rekstrarframlag ríkissjóðs

um tæplega 22%. Talsverðar breytingar hafa átt sér stað á fyrirkomulagi þjónustu og þjónustumagni á þessu árabili eins og nánar verður vikið að síðar í skýrslunni.

## 5.2 Heildarkostnaður vegna reksturs öldrunarstofnana og heilsugæslu

Ekki eru fyrir hendi sömu vandamál við ákvörðun kostnaðar þegar kemur að heilbrigðismálum eins og málefnum fatlaðra. Ástæðan er sú að blandaðar deildir, þ.e. skipting kostnaðar milli hefðbundinna verkefna ríkis og sveitarfélags, eru ekki fyrir hendi.

Í skýrslu Akureyrarbæjar til heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins, "Samningur 1997-1998", sem fjallar um framkvæmd samningsins, er m.a. að finna fjárhagslegt uppgjör vegna málaflokkanna árin 1997 og 1998. Þar kemur fram það mat stjórnenda Akureyrarbæjar að greiðslur ríkisins vegna reynslusveitarfélagsverkefnanna dugi ekki fyrir útgjöldum bæjarins vegna þeirra. Jafnframt er bent á að bærinn hafi frá upphafi haft umtalsverðan kostnað af öldrunarþjónustunni þar sem daggjöld hafi aldrei nægt fyrir kostnaði.

Í töflu 12 kemur fram heildarkostnaður ríkissjóðs vegna reksturs öldrunarstofnana og heilsugæslu á starfssvæði Akureyrarbæjar á árunum 1995 til 1998. Jafnframt er gerð grein fyrir þeim umframkostnaði sem Akureyrarbær telur sig hafa haft á þessum árum af málaflokknum.

**Tafla 12 Framlög ríkis og kostnaður Akureyrarbæjar vegna reksturs öldrunarstofnana og heilsugæslu. Í þús. króna á verðlagi ársins 1998.**

	1998	1997	1996	1995	Breyt. 96-98	Breyt. 95-98
Rekstrarfr. ríkis til öldrunarþj.	350.924	343.148	335.996	327.923	4,4%	7,0%
Rekstrarfr. sveitarf. til öldrunarþj.	7.867	14.397	9.879	5.260	-20,4%	49,6%
Samtals öldrunarþjónusta	358.791	357.545	345.876	333.183	3,7%	7,7%
Hlutfall sveitarfél. af heildargr.	2,2%	4,0%	2,9%	1,6%	-23,2%	38,9%
Rekstrarfr. ríkis til heilsug.	153.985	132.744	135.850	143.981	13,3%	6,9%
Rekstrarfr. sveitarf. til heilsug.	17.810	4.042				
Samtals heilsugæsla	171.795	136.786	135.850	143.981	26,5%	19,3%
Hlutfall sveitarf. af heilsug./-eftirl.	10,4	3,0				
Samtals framlög	530.586	494.331	481.726	477.164	10,1%	11,2%

Samanlagður kostnaður ríkis og sveitarfélags hefur hækkað um 11,2% frá árinu 1995. Hækkunin milli áráanna 1996 og 1998, þ.e. eftir yfirtöku Akureyrarbæjar á málaflokknum, er 10,1%. Hlutdeild sveitarfélagsins í kostnaði við öldrunarþjónustu hefur verið nokkuð breytileg á þeim fjórum árum sem eru til skoðunar eða frá 1,6% á árinu 1995 í 4% á árinu 1997. Mun meiri sveiflur hafa verið á kostnaðarþáttöku sveitarfélagsins í heilbrigðismálum eða frá 3,0% á árinu 1997 í 10,4% á árinu 1998.

### 5.3 Samantekt

Samanlagður kostnaður ríkis og sveitarfélags vegna málefna fatlaðra hækkaði um liðlega 25% milli áráanna 1995 og 1998. Hefur þá hvorki verið tekið tillit til kostnaðar vegna þjónustudeilda né yfirstjórnar hjá Akureyrarbæ. Hluta þessara kostnaðarhækkana má rekja til breytinga á þjónustu við geðfatlaða einstaklinga, þ.e. frá sjúkrahúspjónustu yfir í sjálfstæða búsetu. Samanlagður kostnaður ríkis og sveitarfélags vegna öldrunarstofnana og heilsugæslu hækkaði um 11,2% á milli áráanna 1995 og 1998. Hækkunin milli áráanna 1996 og 1998, þ.e. eftir yfirtöku Akureyrarbæjar á málaflokknum, er 10,1%.



## 6 BREYTINGAR Á ÞJÓNUSTU OG KOSTNAÐI

Í kaflanum hér á eftir verður fjallað nánar um breytingar á kostnaði vegna tilflutnings á verkefnum tengdum málefnum fatlaðra, málefnum aldraðra og heilsugæslu frá ríki til Akureyrarbæjar. Jafnframt er reynt að kanna hvort breytingar hafi orðið á eðli þjónustunnar og þjónustumagni en hins vegar er vandkvæðum háð að leggja mat á gæði þessarar sömu þjónustu. Verður sjónum beint að þjónustu heilsugæslustöðvarinnar auk hinna ýmsu tegunda heimaþjónustu og stofnanþjónustu.

Hafa verður í huga hve stutt er um liðið síðan yfirtaka verkefnanna átti sér stað. Það er því vart við því að búast að fullur árangur hafi náðst eða að málin séu endanlega komin í þann farveg sem samningsaðilar stefndu að.

### 6.1 Heilsugæslustöðin á Akureyri

Í kjölfar samnings milli heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins og Akureyrarbæjar var gerð breyting á stjórn Heilsugæslustöðvar Akureyrar. Í stað stjórnar sem skipuð var í samræmi við lög um heilbrigðisþjónustu nr. 97/1990 tók félagsmálaráð Akureyrar við stjórnartaumunum enda færðist forræði á rekstrinum til bæjarins. Í árslok 1998 voru jafnframt með erindisbréfi gerðar breytingar á starfssviði yfirlæknis. Hann er nú ekki lengur kjörinn af lækna ráði eða ábyrgur gagnvart því sem fulltrúi lækna hópsins heldur ráðinn af framkvæmdastjóra og ábyrgur gagnvart stjórn stöðvarinnar, þ.e. félagsmálaráði.

Yfirtaka félagsmálaráðs bæjarins á heilsugæslustöðinni hefur m.a haft í för með sér samnýtingu ýmis konar verkþátta og starfsmanna ekki síst á sviði tæknimála.

Í 3. mgr. 2. kafla samningsins kemur fram að sérgreind markmið Akureyrarbæjar séu í fyrsta lagi að samhæfa framkvæmd heilsugæslu og öldrunarþjónustu og efla heilsuvernd í umdæminu og í öðru lagi að draga úr stofnanadvöl aldraðra með eflingu og samhæfingu allrar heimaþjónustu. Í þessum kafla verður í stuttu máli gerð grein fyrir starfsemi heilsugæslustöðvarinnar. Enn fremur verður gerð grein fyrir því hvernig til hefur tekist með áður nefnd markmið þ.e. samhæfingu heilsugæslunnar og öldrunarþjónustunnar og eflingu heilsuverndar í umdæminu. Í köflunum hér á eftir verður fjallað um framkvæmd síðari hluta þessara sérgreindu markmiða, þ.e. hvernig gengið hefur að draga úr stofnanapjónustu aldraðra.

---

### **6.1.1 Starfsemi Heilsugæslustöðvarinnar**

Á árinu 1998 störfuðu 73 starfsmenn í tæplega 54 stöðugildum við heilsugæslustöð Akureyrarbæjar. Þar af voru 11 heilsugæslulæknar í jafn mörgum stöðugildum. Að auki var keypt þjónusta af sérfræðilæknum á sviði mæðraverndar, krabbameinsleitar og ung- og smábarnaverndar samkvæmt samningi við Fjórðungssjúkrahúsið á Akureyri.

Meginviðfangsefni lækna á heilsugæslustöðvum er fólgið í móttöku sjúklinga á stofu. Markmið heilsugæslustöðvarinnar er að þjónustan sé samfelld og það víðtæk að fólk þurfi sem sjaldnast að leita margra leiða innan heilbrigðiskerfisins. Í því skyni er m.a. lögð áhersla á að að sérhver fjölskylda hafi sinn eigin heimilislækni sem hafi yfirsýn yfir öll heilsuvandamál hennar.

Í töflu 13 má sjá heildarfjölda samskipta án heimahjúkrunar á árunum 1996, 1997 og 1998. Samanburði við árið 1998 er sleppt þar sem annað tölvukerfi SAGA var notað á því ári og samanburður hefði því ekki orðið raunhæfur. Auk þess eru vísbendingar um að einhverjar villur kunni að vera í nýja tölvukerfinu.

**Tafla 13 Fjöldi skráðra samskipta á Heilsugæslustöð Akureyrar á árunum 1996, 1997 og 1998.**

Yfirlit yfir samskipti	1998	1997	1996	Breyt '96-'97
Læknisþjónusta komur og vitjanir	33.474	35.340	30.941	14,2%
Mæðravernd	3.280	3.249	2.941	10,5%
Ungbarnavernd	4.192	4.580	4.669	-1,9%
Annað (án heimahjúkrunar)	20.203	23.216	22.086	5,1 %
Samskipti samtals	62.951	66.385	60.637	9,5%

Úr töflunni má lesa að samskiptum á heilsugæslustöð Akureyrar fjölgaði í heild um 9,5% á milli árana 1996 og 1997. Komum til lækna og vitjunum þeirra til sjúklinga fjölgaði um liðlega 14% og mæðravernd jókst um 10,5%. Að öðru leyti er samanburður á einstökum verkum milli árana 1996 og 1997 erfiður vegna breytinga á talningum milli árana. Ekki er gerður samanburður við árið 1998 vegna þeirra ástæðna sem fyrr greinir en samkvæmt töflunni er nokkur fækkun á samskiptum á því ári miðað við árin á undan. Þetta á ekki síst við um komur og vitjanir lækna. Virðist ljóst að enda þótt tölur vegna ársins 1998 séu e.t.v. ekki alveg áreiðanlegar hefur samskiptum, ekki síst komum til lækna, þó fækkað á milli árana 1997 og 1998. Ástæðan er fyrst og fremst sú breyting sem varð á launakerfi heilsugæslulækna með úrskurði kjaranefndar þann 3. mars 1998 með gildistöku frá 1. apríl sama ár. Með úrskurðinum var vægi mánaðarlauna aukið á kostnað gjaldskrárgreiðslna. Núverandi launakerfi er því ekki jafn afkastahvetjandi og það sem fyrir var. Í kjölfar úrskurðarins var gerð uppstokkun á verkefnum lækna þannig að tímum var fækkað hjá þeim læknum sem mest höfðu unnið. Samkvæmt úrskurðinum er gert ráð fyrir að hver læknir á Akureyri sinni 1400 einstaklingum. Reyndin er sú að

meðalfjöldi einstaklinga á hvern starfandi lækni er um 1600.

Núverandi launakerfi hafði óhjákvæmilega í för með sér að biðtími eftir þjónustu lengdist. Fyrir bragðið var tekin upp sú nýbreytni á árinu 1998 að tveir heilsugæslulæknar sinna bráðærindum sjúklinga síðari hluta dags án tímapöntunar. Að auki var viðvera lækna á öldrunarstofnunum aukin. Þá sinna að jafnaði tveir læknar sólarhringsvöktum, þ.e annar á forvakt en hinn á bakvakt. Ríkisendurskoðun hefur ekki kannað hvort greina megi aukningu í komum til sérfræðinga á svæðinu í kjölfar úrskurðar kjaranefndar.

Í töflu 14 má sjá hækkun á rekstrarkostnaði heilsugæslustöðvarinnar á árunum 1996 til 1998.

**Tafla 14 Rekstrarkostnaður Heilsugæslustöðvar Akureyrar án heimahjúkrunar á árunum 1996 til 1998. Í þús. króna á verðlagi ársins 1998.**

	1998	1997	1996	Breyt.
Heilsugæslustöðin án heimahjúkrunar	139.361	108.795	109.069	27,8%

Rekstrarkostnaður heilsugæslustöðvarinnar án kostnaðar vegna heimahjúkrunar hækkaði um 27,8% milli árána 1996 og 1998. Hækkunin er mest á milli árána 1997 og 1998. Ástæður þessara miklu hækkana eru nokkrar. Fyrst og fremst er um að ræða fyrrgreinda breytingu á launagreiðslum til heilsugæslulækna samkvæmt úrskurði kjaranefndar. Úrskurðurinn hafði það í för með sér að laun lækna greiddast nú því nær eingöngu af heilsugæslustöðinni. Aður greiddi Tryggingastofnun ríkisins hverjum og einum heilsugæslulækni hluta launanna í formi verktakagreiðslna. Heilsugæslustöðin fékk 20,2 milljóna króna hækkun á framlagi ársins 1998 vegna þessa í fjárukalögum. Má í þessu sambandi nefna að útgjöld sjúkratryggingadeildar Tryggingastofnunar ríkisins vegna allra heilsugæslulækna lækkuðu um 175 milljónir króna á milli árána 1997 og 1998 vegna þessa breytta fyrirkomulags. Samsvarandi lækkun nam 121 milljón króna milli árána 1998 og 1999. Samkvæmt framansögðu hefur kostnaður Trygginga-



stofnunar vegna almennrar læknisþjónustu á landinu öllu lækkað um ríflega helming á tveimur árum.

Í öðru lagi urðu umtalsverðar hækkanir á launum annarra starfsmanna heilsugæslustöðvarinnar vegna aðlögunarsamninga sem gerðir voru í október 1998 með afturvirkni til 1. apríl sama ár. Jafnframt urðu taxtabreytingar á ýmis konar aðkeyptri þjónustu vegna launahækkana hjá ríkisstarfsmönnum. Þá er ótalið að í árslok 1997 hafði heilbrigðisráðuneytið frumkvæði að því að tekið var í notkun áður nefnt sjúkraskrárkerfi SAGA sem unnið hafði verið að á vegum ráðuneytisins um nokkurra ára skeið. Yfirfærslan í nýja kerfið varð þegar upp var staðið mun dýrari en gert hafði verið ráð fyrir.

Eins og fram kemur í 5. kafla samnings milli heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins og Akureyrarbæjar ábyrgist ráðuneytið að fjárveitingar til verkefnisins taki breytingum til samræmis við uppfærslu verðlags í fjárlögum, bæði hvað varðar launagjöld og önnur rekstrargjöld. Þá segir enn fremur í samningnum að verði breyting á sértekjum á samningstímabilinu, til hækkunar eða lækkunar, breytist árlegt framlag ríkisins í samræmi við þær. Ríkissjóður hefur í samræmi við þetta ákvæði veitt auknu fjármagni til verkefnisins, sbr. töflu 12 hér að framan.

Nokkur lækkun varð á sértekjum heilsugæslustöðvarinnar, þ.á.m. sértekjum rannsóknarstofu, á árinu 1998 frá því sem verið hafði. Ekki ber á öðru en að ríkissjóði beri að bæta heilsugæslustöðinni þessa lækkun sértekna enda þótt ástæðan sé fyrst og fremst fækkun á komum milli ára en ekki breytingar á töxtum eða hlutdeild sjúklinga í kostnaði. Hlutdeild barna í kostnaði við rannsóknir var hins vegar lækkuð með reglugerð á árinu 1999. Virðist samningurinn að þessu leyti rekstraraðila hagstæður þar sem engin greinarmunur er þar gerður á ástæðum minnkandi sértekna. Rétt er að geta þess að enda þótt

komum á rannsóknarstofu hafi fækkað lítillega á milli áranna 1997 og 1998 varð mikil fjölgun á rannsóknum tengdum þessum komum.

---

### 6.1.2 Samhæfing heilsugæslu og öldrunarþjónustu

Heimahjúkrun heyrir að öllu jöfnu undir þá heilsugæslustöð sem starfrækt er á viðkomandi svæði. Var þessi háttur hafður á fyrirkomulagi heimahjúkrunar hjá heilsugæslustöðinni á Akureyri þar til á árinu 1997 að samningur var gerður við heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið. Í tengslum við þann samning var yfirstjórn málaflokksins flutt til búsetu- og öldrunardeildar bæjarins í því skyni að samhæfa betur þá heimilisþjónustu sem veitt er öldruðum og öðrum þeim er á slíkri þjónustu þurfa að halda.

Öldrunarstofnanir í reynslusveitarfélaginu hafa til skamms tíma verið með samning við einstaka lækna heilsugæslustöðvarinnar um þjónustu við vistmenn. Sinntu nokkrir læknar þessari þjónustu í hlutastarfi. Í árslok 1998 varð nokkur breyting á með undirritun samkomulags á milli heilsugæslustöðvarinnar og búsetu- og öldrunardeildar Akureyrarbæjar um lækniþjónustu á hjúkrunar- og dvalarheimilum Akureyrarbæjar. Samkvæmt samkomulaginu sér heilsugæslustöðin um alla lækniþjónustu í Hlíð og Kjarnalundi og er gengið úr frá því að heildarvinnuþagn samsvari 30 stundum á viku. Greidd er föst fjárhæð fyrir þjónustuna og á greiðslan að taka breytingum í samræmi við 311. launaflokk í kjara-samningum fjármálaráðherra f.h. ríkissjóðs við lækna. Um er að ræða heildargreiðslu og er m.a. vakt- og rannsóknarþjónusta innifalin auk komugjalda vistmanna á heilsugæslustöð.

Samkomulag þetta ætti ekki að hafa í för með sér miklar breytingar á þjónustu við þá einstaklinga sem hlut eiga að máli. Þjónustuhlutfallið sem samið er um er þó heldur meira en það sem veitt var áður. Enda þótt ekki sé samið um að ákveðnir lækna sinni þjónustunni er tekið fram í samningnum að leitast skuli við að hafa sömu lækna á sömu vikudögum. Samkomulagið getur á hinn bóginn verið hagstætt fyrir öldrunarstofnanirnar enda eiga þær að bera allan kostnað af læknishjálpi vistmanna sinna utan sjúkrahúsa.

---

### 6.1.3 Heilsuvernd

Á undanförunum árum hefur heilsugæslustöðin unnið að ýmsum nýjungum í forvarnarstarfi. Má þar m.a. nefna forvarnir í skólum, verkefni tengd fíkniefnum og tóbaksvörnum, fyrirbyggjandi heimsóknir lækna og hjúkrunarfræðinga til aldraðra og verkefnið “Nýja barnið-aukin fjölskylduvernd og bætt samskipti”. Nýlega var sett á laggirnar nýtt verkefni sem er fólgið í aðstoð við unglunga. Taka lækna í þessu skyni á móti unglungum utan venjubundins dagvinnutíma. Er markmiðið að reyna að greina í tíma merki um erfiðleika svo sem þunglyndi og bregðast við þeim.

Verkefni sem þessi eru líkleg til að skila árangri fyrir samfélagið sem heild. Að nokkru leyti er um ræða óhefðbundin verkefni og beinn ávinningur fyrir heilsugæsluna sem slíka er ekki augljós. Hins vegar ber stofnunin óhjákvæmilega nokkurn kostnað af starfsemi af þessum toga. Forvarnarstarfið var hafið nokkrum árum áður en samningurinn við heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið var undirritaður. Virðist ljóst að heilsugæslustöðin hefur aukið þennan þátt starfseminnar enda forvarnarstarf eitt af markmiðum samningsins.

## 6.2 Heimþjónusta

Í kaflanum hér á eftir verður fjallað um almenna heimaþjónustu Akureyrarbæjar en hún skiptist í félagslega heimaþjónustu (heimilisþjónustu), félagslega liðveislu og frekari liðveislu. Félagsleg heimaþjónusta er lögbundið verkefni sveitarfélaga og á að standa til boða öllu fólki sem þarf aðstoð við að halda heimili. Félagsleg liðveisla er sömuleiðis lögundið verkefni sveitarfélaga ætlað fötluðum og er fólgið í persónulegum stuðningi og aðstoð sem einkum miðar að því að rjúfa félagslega einangrun. Jafnframt fellur nú undir almenna heimaþjónustu hjá Akureyrarbæ frekari liðveisla sem fatlaðir einir geta átt rétt á og verið hafði á hendi Svæðisskrifstofu á Norðurlandi eystra. Önnur tegund heimaþjónustu hjá Akureyrarbæ er heimahjúkrun sem sinnir heilbrigðisþætti heimaþjónustunnar. Þessari tegund þjónustu er að öllu jöfnu sinnt af heilsugæslustöð í viðkomandi sveitarfélagi. Með tilkomu samnings við heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið færðist yfirstjórn heimahjúkrunarinnar frá heilsugæslustöðinni á Akureyri og yfir á sömu hendi og önnur heimaþjónusta hjá Akureyrarbæ. Fyrir vikið hefur samvinna þessara þjónustupátta aukist og meiri samfella er talin hafa náðst í þeirri þjónustu sem veitt er.

---

### 6.2.1 Heimilisþjónusta

Um heimilisþjónustu við fatlaða og aldraða er fjallað í lögum nr. 40/1991, um félagsþjónustu sveitarfélaga, með síðari breytingum og enn fremur í lögum nr. 82/1989, um málefni aldraðra, og lögum nr. 59/1992, um málefni fatlaðra. Í samræmi við ákvæði framangreindra laga hefur Akureyrarbær annars vegar og Heilsugæslustöðin á Akureyri hins vegar veitt fötluðum og öldruðum heimilisþjónustu og heimahjúkrun.

Þjónustuhópur aldraðra, sem skipaður er samkvæmt lögum um málefni aldraðra, kynnir öllum öldruðum hvaða þjónusta stendur þeim til boða. Það hvílir jafnframt á þjónustuhópnum að meta þörfina fyrir þjónustu og sjá til þess að hún sé veitt. Ráðgjafardeild félagsþjónustu Akureyrarbæjar veitir fötluðum samsvarandi þjónustu.

Samkvæmt 1. mgr. 29 gr. laga nr. 40/1991, um félagsþjónustu sveitarfélaga, skal sveitarstjórn setja nánari reglur um framkvæmd félagslegrar heimaþjónustu. Í samræmi við ákvæði þessarar lagagreinar voru samþykktar reglur fyrir félagslega heimaþjónustu á Akureyri í félagsmálaráði Akureyrarbæjar þann 18. desember 1991. Í lokamálgrein 3. tl. reglnanna segir að Akureyrarbær veiti félagslega þjónustu í samræmi við mat á aðstæðum og eftir því sem mannaflí og aðstæður leyfi hverju sinni. Í 4. tl. þessara reglna er kveðið á um að félagsleg heimaþjónusta taki til:

- almennra heimilisstarfa
- heimsókna til eftirlits
- fylgdar við erindrekstur
- samveru
- heimsendingar matar
- aðstoðar við snjómokstur
- aðstoðar við lóðahirðingu
- aðstoðar við umsjá veikra eða fatlaðra barna
- annarrar tímabundinnar aðstoðar

Kemur jafnframt fram í 5. tl. að félagsleg heimaþjónusta sé mest veitt fimm dagvinnustundir alla virka daga, eða jafngildi þess í launum, geri viðskiptavinur og starfsmaður með sér samkomulag um slíkt, sem forstöðumaður samþykkir. Þá kemur fram í 7. tl. að viðskiptavinur greiði fyrir félagslega heimaþjónustu samkvæmt gjaldskrá sem félagsmálaráð Akureyrar setji. Þó er ekki gert ráð fyrir

gjaldtöku vegna venjulegra heimilisstarfa af þeim sem ekki hafa aðrar tekjur en lífeyri og tekjutryggingu frá Tryggingastofnun ríkisins.

Í desember 1992 voru einnig samþykktar í félagsmálaráði Akureyrarbæjar reglur um liðveislu fyrir fatlaða. Kemur þar fram í 2. tl. að í liðveislu felist persónulegur stuðningur og aðstoð sem einkum miði að því að rjúfa félagslega einangrun, t.d. aðstoð við að njóta menningar og félagslífs. Enn fremur taki liðveisla til afleysingar aðstandenda fatlaðra í sama skyni. Gjaldskrá og hámark þjónustu í klukkustundum talið er tilgreint í reglunum.

Reglur þessar féllu úr gildi með samþykkt nýrra reglna þann 19. maí 1998. Í nýju reglunum er kveðið á um að heimaþjónustan sinni fyrrgreindum þremur þjónustuþáttum, þ.e. félagslegri heimaþjónustu, félagslegri liðveislu og frekari liðveislu. Þættir heimaþjónustunnar eru að öllu leyti sambærilegir við þá félagslegu heimaþjónustu sem bærinn veitti samkvæmt eldri reglum nema hvað tekið hefur verið inn ákvæði um félagslegu liðveisluna. Umfang eða hámark þjónustu er ekki tilgreint en þess í stað er í 5. tl. sagt að mat búsetu- og öldrunardeildar á þjónustupörf og aðstæðum hverju sinni ráði umfangi og eðli þeirrar þjónustu sem veitt sé. Þá er í 6. tl. kveðið á um að viðskiptavinur greiði fyrir félagslega heimaþjónustu skv. gjaldskrá sem félagsmálaráð Akureyrar setji nema fyrir þá þætti sem undanþegnir eru gjaldskyldu samkvæmt lögum. Er þar verið að vísa til heimahjúkrunar sem ekki er innheimt fyrir og frekari liðveislu skv. 25. gr. laga nr. 59/1992 um málefni fatlaðra.

Sambætting þessara fjögurra tegunda heimaþjónustu kann að valda nokkrum vandræðum. Þannig eru t.d. ekki augljós mörk á milli þeirrar þjónustu sem sveitarfélagið á að veita og má taka gjald fyrir og frekari liðveislu sem verið hefur á hendi svæðisskrifstofa (ríkisins) og láta ber í té endurgjaldslaust. Þjónustan er þar að auki gjarnan

veitt af sama starfsfólki. Það getur því valdið skjólstæðingum félagsþjónustunnar erfiðleikum að átta sig á hvenær þeir eiga rétt á endurgjaldslausri þjónustu og hvenær gjaldtaka er heimil. Sama gildir raunar um veitendur félagslegrar þjónustu. Í 1. gr. laga um reynslusveitarfélög nr. 82/1994 er kveðið á um að tilraunir sem gerðar eru samkvæmt heimild í lögnum skuli ekki hafa í för með sér skerðingu á réttindum íbúanna eða fela í sér auknar fjárhagslegar byrðar fyrir þá. Á meðan ekki eru fyrir hendi reglur fyrir notendur og veitendur félagslegrar þjónustu og reglubundið eftirlit með því að þeim reglunum sé framfylgt er ekki hægt að tryggja að tilfærslan hafi ekki í för með sér auknar fjárhagslegar byrðar fyrir þá sem njóta þjónustunnar eins og að er stefnt.

### Kostnaður almennrar heimaþjónustu

Í 2. kafla samnings milli heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins og Akureyrarbæjar er tilgreint að sérgreint markmið Akureyrarbæjar og annarra sveitarfélaga í Akureyrarumdæmi sé að draga úr stofnanadvöl aldraðra með eflingu og samhæfingu allrar heimaþjónustu. Þá er í fylgiskjölum 2 og 3 með samningnum kveðið á um með hvaða hætti skuli staðið að því að ná þessu markmiði.

Í töflu 15 má sjá breytingar á kostnaði vegna heimaþjónustu hjá Akureyrarbæ og ríkissjóði vegna Svæðis- skrifstofu Norðurlands eystra á árunum 1995 til 1998. Hvað Akureyrarbæ viðkemur er um að ræða hefðbundna heimilisþjónustu, félagslega liðveislu og frekari liðveislu en einungis frekari liðveislu hjá ríkissjóði. Jafnframt kemur fram skipting þessa kostnaðar á milli Akureyrarbæjar og ríkissjóðs á þessu árabili.

**Tafla 15 Heimaþjónusta á árunum 1995-1998. Í þús. króna á verðlagi ársins 1998.**

	1998	1997	1996	1995	Breyt.
Akureyrarbær heimaþjónusta ①	65.388	60.390	46.609	36.339	79,9%
Ríkissjóður v/frekari liðveislu ②			5.462	6.357	
Fært af búsetudeild sbr. uppgjör í töflu 5	3.484	3.440			
Samtals	68.872	63.830	52.070	42.696	61,3%

Kostn. samsv. frekari liðveislu (mál. fatl. ríki) ❶	-12.281	-13.289	-9.443	-6.357	93,2%
Frekari liðveisla sem hlutfall af heildarkostnaði	17,8%	20,8%	18,1%	14,9%	19,8%
Heimilisþj. fyrir aldraða og öryrkja. (sveitarfél.) ❷	40.697	36.353	36.153	31.584	28,9%
Félagsleg liðveisla (hluti sveitarfélags) ❸	15.895	14.189	6.474	4.755	234,3%
Hluti sveitarfélags samtals	56.591	50.542	42.627	36.339	55,7%
Hlutfall sveitarfélags af heild	82,2%	79,2%	81,9%	85,1%	-3,5%

- ❶ Samanlagður kostnaður v/heimilisþjónustu, félagslegar liðveislu og frekari liðveislu að frádregnum sértekjum.
- ❷ Lækkað um 21% vegna íbúa utan reynslusveitarfélagsins
- ❸ Samkvæmt uppgjöri til viðkomandi ráðuneyta
- ❹ Afgangsstærð

Eins og fram kemur hefur samanlagður kostnaður vegna þjónustu við aldraða og öryrkja að frádregnum sértekjum hækkað um liðlega 61% síðan á árinu 1995. Kostnaður ríkissjóðs vegna málefna fatlaðra, þ.e. vegna frekari liðveislu, samkvæmt skýrslu Akureyrarbæjar til félagsmálaráðuneytisins á árinu 1999, hefur hækkað um liðlega 93% eða úr 6,3 milljónum króna á árinu 1995 í 12,3 milljónir króna á árinu 1998. Er þessi hækkun í samræmi við áætlanir sem gerðar voru um aukningu á þessari tegund þjónustu í tengslum við sjálfstæða búsetu geðfatlaðra einstaklinga eftir yfirtöku Akureyrarbæjar á málefnum fatlaðra. Er rétt að hafa í huga að breytingin varð til þess að legudögum á geðdeild (Brekudeild FSA) fækkaði umtalsvert vegna þessa á árinu 1998. Þjónusta FSA við þessa einstaklinga er nú einungis fólgin í bráðþjónustu.

Á sama tíma þrefaldaðist kostnaður Akureyrarbæjar vegna félagslegrar liðveislu við fatlaða eða úr 4,5 milljónum króna á árinu 1995 í 15,9 milljónir króna á árinu 1998. Eins og fram kemur nemur kostnaður vegna frekari liðveislu tæplega 18% af heildarkostnaði við heimilisþjónustu á árinu 1998 samanborið við tæplega 15% á árinu 1995. Kostnaður sveitarfélagsins vegna heimilisþjónustu við aldraða og öryrkja jókst um liðlega 9 milljónir króna eða tæplega 29% á því árabili sem er til skoðunar. Þannig hefur kostnaður vegna félagslegrar liðveislu við fatlaða aukist mun meira en



kostnaður vegna hefðbundinnar heimilisþjónustu við aldraða og öryrkja bæði í krónutölu og hlutfallslega.

Samningur heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins og Akureyrarbæjar gerði ráð fyrir minni stofnanþjónustu fyrir aldraða og átti að veita fjármunum frá þess konar þjónustu til aukinnar heimilisþjónustu. Eins og fram kemur síðar í þessari skýrslu hefur dregið töluvert úr dvalarheimilismunum. Voru verulegir biðlistar eftir öllum tegundum stofnanþjónustu í árslok 1998. Þrátt fyrir fækkun dvalarrýma var verulegur halli á starfsemi dvalarheimila á árunum 1997 og 1998. Enn fremur var tiltölulega litlum fjármunum varið á þeim árum til að auka hefðbundna heimilisþjónustu við aldraða og fatlaða. Aukning í þeirri þjónustu var t.d. heldur meiri á milli árunna 1995 og 1996, þ.e. áður en samninginn var gerður. Í samningnum er ekkert sem gefur til kynna hvaða væntingar samningsaðilar höfðu til sparnaðar vegna fækkunar dvalarrýma en óneitanlega fékk Akureyrarbær hærri greiðslur vegna reksturs dvalarstofnana á árunum 1997 og 1998 en fengist hefðu að óbreyttu. Spurning vaknar óhjákvæmilega um nákvæmni þeirra fjárhæða sem fram koma í töflu 15 sbr. einnig kostnað á stöðugildi í töflu 7. Ef á hinn bóginn fjárhæðirnar eru réttar má velta því fyrir sér hvort heimilisþjónusta við aldraða hafi að einhverju leyti liðið fyrir aukna þjónustu bæjarins við fatlaða.

### Magn heimilisþjónustu fyrir aldraða

Í töflu 16 hér á eftir er að finna upplýsingar úr skýrslu Akureyrarbæjar varðandi þjónustumagn bæjarins við aldraða árin 1992 til 1998. Taflan sýnir aðeins þá þjónustu sem greitt er fyrir enda er önnur heimilisþjónusta svo sem innlit ekki skráð. Fjöldi heimila kemur engu að síður fram.

**Tafla 16 Magn heimilisþjónustu fyrir aldraða hjá Akureyrarbæ.**

	1998	1996	1994	1992	Breyt. '96-98	Breyt. '92-98
Sjaldan -af og til	18	17	29	26	5,9%	-30,8%
2 klst hálfsmánaðarlega	136	121	72	41	12,4%	231,7%

1,5 til 2,5 klst vikulega	127	126	125	121	0,8%	5,0%
Samtals lítil þjónustubörf	281	264	226	188	6,4%	49,5%
3-5 klst vikulega	37	30	47	61	23,3%	-39,35
Meira en 5 klst á viku	14	7	5	7	100,0%	100,0%
Samtals miðlungs/mikil þjónustubörf	51	37	52	68	37,8%	-25,0%
Samtals heimili	332	301	278	256	10,3%	29,7%
Samtals einstaklingar	424	391	359	326	8,4%	30,1%

Eins og fram kemur hefur orðið liðlega 10% aukning í fjölda heimila sem fær heimilisþjónustu af einhverju tagi frá því að samningurinn var gerður við heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið. Aukningin er mest eða 100% hjá þeim sem hafa mestu þjónustubörfina, þ.e. meira en 5 klukkustundir á viku. Fjöldi heimila í þeim flokki var 14 á árinu 1998 samanborið við 7 að jafnaði frá árinu 1996. Ef á hinn bóginn er litið til þeirra sem fá miðlungs þjónustu, þ.e. 3 til 5 klukkustundir á viku hefur að vísu orðið aukning frá árinu 1996 en veruleg fækkun frá árinu 1992 eða því nær 40%. Þetta getur bent til þess að annað hvort hafi Akureyrarbær dregið úr þjónustu við aldraða í heimahúsum frá því sem var á árinu 1992 eða að dvalarheimilin hafi tekið við fjölda einstaklinga um og eftir 1992 sem hugsanlega hefðu getað haldið heimili sjálf með aukinni heimilisþjónustu.

Fyrir liggur að því lengur sem öldruðum er veitt þjónusta á eigin heimilum þeim mun meiri verður þjónustubörfin. Því verður að álykta að fleiri einstaklingar muni þurfa á miðlungs- og mikilli þjónustu að halda á næstu árum. Jafnframt er ástand þessara einstaklinga verra þegar/ef stofnanþjónustan tekur við eins og hækkun vistunarmats á milli áranna 1996 og 1998 gefur til kynna.

## 6.2.2 Heimahjúkrun

Heimahjúkrun er rekin á vegum heilsugæslustöðvarinnar en heyrir stjórnunarlega undir búsetu- og öldrunardeild. Stöðugildi í heimahjúkrun hafa aukist um eitt frá því á árinu 1995. Stöðuhlutfall

hjúkrunarfræðinga hefur haldist óbreytt á sama tíma, þ.e. 4,8 stöðugildi. Í töflunni er miðað við setnar stöður 1. desember ár. Vegna mikilla mannbreytinga á undanförunum árum hafa stöðurnar oft verið of- eða undirmannaðar á þeim tímamarki sem miðað er við.

**Tafla 17 Fjöldi stöðugilda í heimahjúkrun.**

	1998	1997	1996	1995	Breyt. '96-'98	Breyt. '95-'98
Stöðugildi alls	12,8	12,0	11,6	12,1	10,3%	5,8%
Þar af hjúkrunarfræðingar	4,8	4,0	4,8	4,7	0,0%	2,1%
Hlutfall hjúkrunarfræðinga af heild	0,36	0,33	0,41	0,39	-12,2%	-7,7%

Að jafnaði voru 11,8 stöðugildi setin á árunum 1995 til 1997 en 12,8 að jafnaði frá og með apríl 1997. Hlutfall stöðugilda hjúkrunarfræðinga af heildar stöðugildafjölda lækkaði lítillega á því tímabili sem er til skoðunar eða um 12,2%. Þjónusta heimahjúkrunar er ætluð öllum aldurshópum en mikill meirihluti vitjana er vegna aldraðra. Flestir fá aðstoð einu sinni í viku, nokkrir einu sinni á dag og einstaka oft á dag eða sjaldnar en vikulega. Fjöldi vitjana og sjúklinga á árunum 1995 til 1998 kemur fram í töflu 18.

**Tafla 18 Fjöldi vitjana og kostnaður í heimahjúkrun árin 1995-1998. Á verðlagi ársins 1998.**

Heimahjúkrun/ vitjanir	1998	1997	1996	1995	Breyt. '96-'98	Breyt. '95-'98
Vitjanir á daginn	16.793	17.123	17.264	17.062	-2,7%	-1,6%
Vitjanir á kvöldin	2.683	1.492	0	0		
Vitjanir samtals	19.476	18.615	17.264	17.062	12,8%	14,1%
Fjöldi sjúklinga samtals	316	310	282	290	12,1%	9,0%
Meðalfjöldi vitjana á sjúkling	62	60	61	59	0,7%	4,8%
Kostnaður við heimahjúkrun (í þús. kr.)	32.434	27.991	26.319	27.867	23,2%	16,4%
Meðalkostnaður á vitjun í krónum	1.665	1.504	1.525	1.633	9,2%	2,0%
Meðalkostnaður á sjúkling í krónum	102.639	90.294	93.330	96.093	10,0%	6,8%
Meðalfjöldi vitjana á stöðugildi	1.534	1.551	1.488	1.446	3,0%	6,1%

Úr töflunni má lesa að kostnaður við heimahjúkrun hækkaði um líðlega 23% milli árana 1996 og 1998 sem að nokkru leyti skýrist af því að stöðugildum var fjölgað um eitt á tímabilinu. Kostnaður við heimahjúkrun tengist fyrst og fremst öldrunarmálum

eins og áður greinir en minniháttar kostnaður tengist þó annarri tímabundinni heilbrigðisþjónustu. Enn fremur hefur starfsfólk heimahjúkrunar tekið að sér að sjá um lyfjagjafir fyrir tvö heimili fatlaðra. Kostnaður vegna þessa er ekki talinn mikill en hefur ekki verið metinn og hefur því ekki verið færður til lækkunar heildarkostnaði.

Í töflu 18 kemur jafnframt fram að dagvitjunum fækkaði úr 17.264 á árinu 1996 í 16.793 á árinu 1998 eða um 2,7%. Kvöldvaktir voru á hinn bóginn teknar upp í kjölfar samnings við ríkið í byrjun árs 1997. Kvöldvaktirnar voru fjármagnaðar með því að flytja fé frá stofnanþjónustu aldraðra í heimahjúkrun. Heilsugæslustöðin veitti raunar hjúkrunarþjónustu að kvöldlagi þar til í árslok 1994 og var fjöldi kvöldvitjana á því ári 2.251.

Í kjölfar kvöldvitjana á árinu 1997 jókst heildarfjöldi vitjana um liðlega 13% og fjöldi sjúklinga sem naut þessarar þjónustu jókst um liðlega 12%. Á sama tíma jókst kostnaður á vitjun um liðlega 9%. Athygli vekur hve kostnaður á vitjun er mikill á árinu 1995 miðað við samanburðarárin. Þetta er athyglisvert ekki síst vegna þess að engar kvöldvitjanir voru fyrir hendi á því ári og nokkur hækkun varð á launum hjúkrunarfræðinga á árinu 1998. Jafnframt er kostnaður á vitjun lægri á árinu 1997 en á samanburðarárunum enda þótt kvöldvitjanir, sem væntanlega eru dýrari kostur, hafi verið teknar upp það ár. Ein skýring gæti verið að sú að ódýrari starfskraftur hafi sinnt heimahjúkrun á árinu 1997 en eins og fram kom í töflu 17 hér að framan er hlutfall stöðugilda hjúkrunarfræðinga af heild heldur lægra það ár en viðmiðunarárin. Jafnframt má ætla að samþættingin við heimilisþjónustuna hafi verið að skila einhverjum árangri strax á fyrsta ári samningsins en að hækkun á launum hjúkrunarfræðinga á árinu 1998 hafi valdið auknum kostnaði á hverja vitjun á því ári.

Fjöldi vitjana á hvert stöðugildi jókst jafnt og þétt milli árána 1995 og 1997 en minnkaði lítillega á árinu 1998. Mest varð aukningin á milli árána 1996 og

1997. Ber að hafa í huga að með því að draga úr stofnanáþjónustu eins og raunin varð er óhjákvæmilega verið að sinna erfiðari einstaklingum í heimahúsum.

## 6.3 Búsetu- og stofnanáþjónusta

Stofnanáþjónusta fyrir aldraða samanstendur þjónusturýmum og hjúkrunarrýmum. Þessu til viðbótar geta aldraðir átt rétt á dagvistun. Búsetu- og stofnanáþjónusta fyrir fatlaða er nokkuð fjölbreyttari. Um er að ræða ýmis konar búsetuform auk aðstoðar við atvinnumál og hæfingu og iðju. Í kaflanum hér á eftir er gerð grein fyrir kostnaði og þjónustumagni stofnanáþjónustu hjá Akureyrarbæ.

---

### 6.3.1 Stofnanáþjónusta fyrir aldraða

Aldraðir eru teknir inn á stofnanir að undangengnu vistunarmati. Fjöldi vistrýma er breytilegur frá einu landsvæði til annars. Af þeim sökum er ekki sjálfgefið að einstaklingur eigi undantekningalaust aðgang að vistrými enda þótt vistunarmat liggi fyrir. Almenna reglan er hins vegar sú að einstaklingur með hátt vistunarmat hefur forgang að vistrými umfram einstakling með lægra vistunarmat.

---

#### 6.3.1.1 Mat á þjónustupörf

Eins og áður hefur komið fram starfar á starfssvæði Heilsugæslustöðvarinnar á Akureyri þjónustuhópur aldraðra. Þjónustuhópurinn kynnir öllum öldruðum hvaða þjónusta stendur þeim til boða. Það hvílir jafnframt á þjónustuhópnum að meta þörfina fyrir þjónustu og sjá til þess að hún verði veitt. Fyrst og fremst er um að ræða heimilispjónustu, heimahjúkrun eða dagvist. Ef þessi úrræði eru ekki talin nægileg er gert vistunarmat fyrir viðkomandi einstakling á vegum þjónustuhópsins og síðan reynt að finna þau úrræði sem eru talin henta.

Þjónustuhópur aldraðra heldur vistunarskrá þar sem m.a. eru skráðir biðlistar eftir hjúkrunar- og þjónusturýmum ársfjórðungslega. Jafnframt kemur fram mat hópsins á því hversu brýn þörfin er. Fram kemur í áður tilvitnaðri skýrslu Akureyrarbæjar til heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins um framkvæmd samninga að meðaltal vistunarmats þeirra sem teknir voru inn í þjónusturými hækkaði úr 25,8 stigum á árinu 1996 í 34,1 stig á árinu 1998. Á sama tíma hækkaði vistunarmat þeirra, sem teknir voru inn í hjúkrunarrými úr 51,5 stigum á árinu 1996 í 60 stig á árinu 1998. Jafnvel þótt vistunarmat sé í sjálfu sér ónákvæmt mælitæki benda niðurstöðurnar til þess að aldraðir þurfi nú meiri umönnun en áður þegar þeir koma á stofnun.

Í töflu 19 er gerð grein fyrir biðlistum eftir hjúkrunar- og þjónusturými í árslok árin 1995 til 1998 samkvæmt niðurstöðum þjónustuhópsins.

**Tafla 19 Biðlisti eftir hjúkrunar- og þjónusturýmum í árslok 1995 - 1998.**

	Þjónusturými			Hjúkrunarrými			Samtals
	Þörf	Brýn þörf	Mjög brýn þörf	Þörf	Brýn þörf	Mjög brýn þörf	
1995	13	9	2	3	1	12	40
1996	21	7	1	1	3	11	44
1997	21	5	0	1	7	17	51
1998	45	19	5	2	7	11	89

Eins og fram kemur í töflu 19 lengdist biðlisti eftir þjónusturýmum verulega á milli árána 1995 og 1996. Er aukningin mest í léttasta flokki, þ.e. í þörf fyrir þjónusturými eða úr 13 í árslok 1995 og 21 í árslok 1996. Rétt er að geta þess að samkvæmt starfsreglum þjónustuhópsins flokkast þeir í þörf fyrir þjónusturými sem hafa eindregna ósk um pláss en gætu samkvæmt mati hópsins bjargast lengur heima með þeirri þjónustu sem í boði er. Mikil aukning í þessum flokki á milli árána 1997 og 1998 eða úr 21 í 45 á sér nokkrar skýringar. Í fyrsta lagi eru einstaklingar á biðlista eftir dvalarheimilisplássi í Grenilundi í Grenivík meðtaldir á árinu 1998 en svo hafði ekki verið fram að því. Um

áramótin 1998 og 1999 voru síðan tekin í notkun 10 pláss í Grenilundi. Í öðru lagi leysti nýtt dvalarheimili, Kjarnalundur, af hólmi eldra heimili og hefur það væntanlega aukið á eftirspurnina.

Samkvæmt mati þjónustuhóps aldraðra voru 19 einstaklingar í brýnni þörf fyrir dvalarheimilispláss í árslok 1998 í stað 5 einstaklinga í árslok 1997. Í mjög brýnni þörf voru 5 einstaklingar í árslok 1998 en enginn slíkur var skráður í árslok 1997. Á sama tíma varð umtalsverð fækkun á dvalarrýmum. Vísast í því sambandi til upplýsinga um umfang heimilisþjónustu í töflu 16 hér að framan. Ekki liggur fyrir hve aldraðir fengu mikinn hluta þeirrar heimilisþjónustu í sinn hlut en væntanlega hefur það verið bróðurparturinn. Í töflunni kemur fram að 37 heimili hafi fengið heimilisþjónustu í 3 - 5 klukkustundir á viku og 14 í meira en 5 tíma á viku. Þ.e.a.s. 51 heimili, þar sem búa að verulegu leyti einstaklingar, var að fá heimilisþjónustu í meira en 3 klukkustundir á viku á sama tíma og þjónustuhópur aldraðra taldi að 69 manns biðu eftir vistun í þjónusturými þar af 24 í brýnni eða mjög brýnni þörf. Við þessa þjónustu bætast innlit en umfang þeirra liggur ekki fyrir svo og heimahjúkrun en flestir sem á annað borð fá heimahjúkrun fá slíka þjónustu aðeins vikulega.

Í brýnni eða mjög brýnni þörf fyrir hjúkrunarrými voru 13 í árslok 1995 og 14 í árslok 1996, þ.e. við yfirtöku Akureyrarbæjar á málaflokknum. Í árslok 1998 voru 18 einstaklingar á biðlista eftir hjúkrunarrými sem er aukning frá 1995 um 40%. Í töflu 21 hér á eftir kemur fram að hjúkrunarrými í Hjúkrunarheimilinu Hlíð hafa staðið í stað milli árána 1996 og 1998 enda þótt dvalardögum hafi fækkað örlítið á sama tíma. Biðlisti í árslok 1998 skv. töflu 19 gefur til kynna þörf á að fjölga hjúkrunarrýmum.

Öldrunarstofnanir veita eðli málsins samkvæmt tiltekna þjónustu allan sólarhringinn. Ef markmiðið er að draga úr slíkri þjónustu virðist ljóst að

heimilisþjónusta í 3 - 5 klukkustundir á viku er of lítil jafnvel þótt við bætist heimahjúkrun einu sinni í viku. Ekki kemur fram hversu mikla heimilisþjónustu þeir 14 einstaklingar fengu sem voru í mestri þörf sbr. töflu 13. Engu að síður bendir ýmislegt til þess að ekki hafi verið gerðar raunhæfar áætlanir um það magn heimilisþjónustu sem þarf að standa öldruðum til boða til að þeir geti haldið eigið heimili. Hafa verður í huga að enda þótt heimilisþjónusta við aldraða kosti umtalsverða fjármuni standa viðkomandi einstaklingar sjálfir straum af kostnaði sem annars félli á ríki eða reynslusveitarfélag. Nægir í þessu sambandi að nefna húsnæðiskostnað og lækni- og lyfjakostnað.

Að mati Ríkisendurskoðunar hefði átt að leggja vinnu í að ákvarða þann lágmarkstímafjölda í heimilisþjónustu sem verður að standa öldruðum með ákveðna umönnunarpörf til boða svo komist verði hjá stofnanþjónustu. Staðlar af þessum toga ættu að liggja fyrir við gerð samninga við reynslusveitarfélög.

---

### **6.3.1.2 Greiðslur fyrir stofnanþjónustu**

Um greiðslur fyrir rými á daggjaldastofnunum er fjallað í 39. gr. laga nr. 117/1993, um almannatryggingar, en þar segir í 2. mgr. að daggjöld sjúkrahúsa, sem ekki eru á föstum fjárlögum, svo og gjaldskrár fyrir slysa- og röntgendeildir, skulu ákveðin af heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra að höfðu nánú samráði við viðkomandi stofnanir. Daggjöld og gjaldskrár skulu ákveðin þannig að samanlagðar tekjur stofnunar standi undir eðlilegum rekstrarkostnaði á hverjum tíma miðað við þá þjónustu sem heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra hefur ákveðið að stofnunin veiti.

Daggjöld vegna hjúkrunarrýma hafa tekið mið af meðalhjúkrunarþyngd sjúklinga viðkomandi stofnunar og því verið breytileg milli stofnana. Frá 1. janúar 2000 byggir hjúkrunarþyngdin eða umönnunarmatið á enn nákvæmari mælingum en áður eða á svokölluðum RAI-mælingum (raunverulegur aðbúnaður íbúa) sem



skal framkvæma skv. reglugerð nr. 546/1995, um mat á heilsufari og aðbúnaði íbúa á öldrunarstofnunum. Um er að ræða samræmt alþjóðlegt mat á þjónustupörf við öldrunarsjúklinga á stofnunum og byggja greiðslur hjúkrunarheimila nú á þessu mati. Þegar samningur milli heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins var undirritaður í árslok 1996 var ekki farið að taka mið af RAI-mælingum.

Samsvarandi mat liggur ekki til grundvallar ákvörðun um daggjöld þegar í hlut eiga aðrar daggjaldastofnanir, þ.e. þjónustu- og dagvistarrými eða hjúkrunarrými á stofnunum sem eru á föstum fjárlögum. Engu að síður er unnið að því að slíkt mat fari fram enda nauðsynlegt ef stuðla á að jafnræði í aðbúnaði vistmanna sem og greiðslum til stofnana. Þá fyrst þegar mat af þessu tagi liggur fyrir vegna allra aldraðra á stofnunum má vænta þess að aldraðir, hvar sem er á landinu, sitji við sama borð hvað viðkemur mati á umönnunarpörf. Þer jafnframt að hafa í huga að enda þótt vistunarmat sé forsenda þess að aldraðir séu teknir inn á stofnun ræðst fjöldi vistmanna á stofnunum víða á landinu að vissu marki af framboði á vistrýmum á viðkomandi svæði. Þar sem þorri stofnana er rekinn á daggjöldum skiptir öllu máli fyrir reksturinn að nýtingin sé sem best. Því má færa að því rök að misjafnlega gott aðgengi aldraðra að stofnunum mismuni einnig sveitarfélögum. Það helgast af því að öldrunarstofnanir eru að öllu jöfnu reknar af ríkinu. Því betra aðgengi sem aldraðir hafa að slíkum stofnunum því minna þarf viðkomandi sveitarfélag að kosta til heimilishjálpar fyrir íbúana.

Markmið fyrrnefndar reglugerðar nr. 546/1995, um mat á heilsufari og aðbúnaði íbúa á öldrunarstofnunum, er að tryggja að þjónusta við aldraða í þjónustu- og hjúkrunarrýmum á öldrunarstofnunum og sjúkrahúsum sé sambærileg og í samræmi við 18. gr. laga nr. 82/1989, um málefni aldraðra. Reglugerðin segir þó aðeins að RAI-mælingar skuli fara fram og að með þeim hætti verði aflað samræmdra upplýsinga um þarfir öldrunarsjúklinga. Hins vegar er hvergi vikið að

Því með hvaða hætti skuli brugðist við gagnvart viðkomandi stofnun (reynslusveitarfélagi) ef veitt þjónusta er ekki talin vera í samræmi við niðurstöður RAI-mælinganna.

---

### 6.3.1.3 Umfang og kostnaður við stofnanþjónustu fyrir aldraða

Í samningi heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins og Akureyrarbæjar var gengið út frá árlegu framlagi vegna tiltekins fjölda stofnanarýma að frádreginni kostnaðarhlutdeild vistmanna. Greiðslurnar voru í samræmi við þau rými sem voru í notkun á svæðinu við undirritun samningsins. Gerð var úttekt á ástandi vistmanna á Hjúkrunarheimilinu Hlíð áður en gengið var frá samningi. Hins vegar var ekki gerð sambærileg athugun á ástandi vistmanna annarra öldrunarstofnana. Þá var ekki heldur gerð heildarúttekt á þjónustupörf þeirra ellilífeyrisþega sem nutu heimilisþjónustu af einhverju tagi á sama tíma. Slík úttekt hefði verið æskileg þar sem niðurstöðurnar hefðu átt að gefa vísbendingu um líklegar breytingar á þjónustupörf hjá sveitarfélaginu í nánustu framtíð.

Í töflu 20 hér á eftir er gerð grein fyrir heildarkostnaði við rekstur stofnana á starfsvæði reynslusveitarfélagsins. Í töflunni er gengið út frá kostnaði stofnananna skv. ársskýrslum Akureyrarbæjar að frádregnum öðrum sértekjum en daggjöldum. Þáttaka vistmanna á dagdeild Hlíðar er þó meðhöndluð sem sértekjur. Breytingar á kostnaði einstakra stofnana milli ára eru ekki að öllu leyti marktækar þar sem ýmiss konar tilfærslur urðu milli þeirra sem og breytingar á starfsemi þeirra á árinu 1998. Sambýlið Skólastíg og Dvalarheimilið Skjaldarvík voru lögð niður síðari hluta þess árs og voru heimilin ekki rekin með fullum afköstum undir lokin. Dvalarheimilið Kjarnalundur var opnað í desember sama ár og tók það við vistmönnum fyrrnefndu stofnananna. Ljóst er að einhver tími þarf að líða þar til fyrir liggur hve mikil hagræðing verður af því að reka eitt dvalarheimili í stað hinna tveggja. Þá voru

gerðar umtalsverðar lagfæringar á hjúkrunarheimilinu Hlíð á árinu 1998 sem kom í veg fyrir fulla nýtingu það ár.

**Tafla 20 Kostnaður við öldrunarstofnanir árin 1995 – 1998 að frádregnum sértekjum. Í þús. króna á verðlagi 1998.**

Stofnanir/Kostnaður	1998	1997	1996	1995	Breyt. '96-'98	Breyt. '95-'98
Sambýli Skólastíg	9.768	11.265	11.024	11.064	-11,4%	-11,7%
Sambýli Bakkahlíð	17.374	11.643	10.066	9.348	72,6%	85,9%
Þjónustum. Hlíð m/dagvist	45.953	50.311	46.899	43.768	-1,9%	5,0%
Dvalarheimilið Skjaldarvík	56.528	59.386	59.631	62.298	-5,2%	-9,3%
Dvalarheimilið Kjarnalundi	8.484	0	0	0		
Samt. kostn. v/þjónusturýma	138.107	132.606	127.587	126.478	8,2%	9,2%
Hjúkrunarheimilið Hlíð ❶	200.495	204.542	200.996	189.534	-0,2%	5,8%
Félagsstarf á stofnunum	5.726	1.076	1.091	1.116	425,0%	413,3%
Eldhús Hlíð	1					
Samtals kostnaður stofnana	344.329	338.222	329.674	317.127	4,4%	8,6%

❶ Þáttaka í kostnaði öldrunardeildar hjá Akureyrarbæ á árunum 1995 og 1996 tekinn út enda samsvarandi kostnaður ekki meðtalinn á árunum 1997 og 1998. Í töfluna vantar kostnað vegna yfirstjórnar.

Heildarkostnaður öldrunarstofnana á starfssvæði reynslusveitarfélagsins að frádregnum fyrrgreindum sértekjum hefur hækkað um 8,6% frá því á árinu 1995. Hækkunin er mun minni eða 4,4% frá því að reynslusveitarfélagið tók yfir málaflokkinn, þ.e. milli áranna 1996 og 1998. Í því sambandi er rétt að árétta að ekki var full nýting á árinu 1998 og miklar breytingar á skipulagi sem m.a. höfðu í för með sér aukna yfirvinnu tímabundið. Athygli vekur hve kostnaður við sambýlið Bakkahlíð hefur aukist eða úr 9,3 milljónum króna á árinu 1995 í 17,4 milljónir króna á árinu 1998 sem samsvarar 86% hækkun. Ástæðan er sú að samsetning vistmanna hefur breyst og á árinu 1998 voru þar eingöngu vistaðir einstaklingar með heilabilun á háu stigi sem áður voru dreifðir milli hinna ýmsu stofnana. Meðal hjúkrunarþyngd á stofnuninni hefur því aukist umtalsvert.

Í töflu 21 má sjá fjölda vistrýma og fjölda dvalardaga á fyrrgreindum stofnunum á árunum 1996 til 1998 sem tengist kostnaði í töflu 20.

**Tafla 21 Fjöldi rýma í árslok og dvalardagar á heimilum á starfssvæði**

**reynslusveitarfélagsins.**

Stofnun	1998		1997		1996		'96-'98	'96-'98
	Fjöldi rýma	Fjöldi dvalard.	Fjöldi rýma	Fjöldi dvalard.	Fjöldi i rýma	Fjöldi dvalard.	Breyt. dagar	Breyt. rými
Sambýli Skólást. 5		2.399	10	3.367	10	3.650	-34,3%	
Sambýli Bakkahlíð	8	2.831	10	2.804	10	2.911	-2,7%	-20,0%
Dvalarheimilið Hlíð	42	15.391	44	15.929	46	16.512	-6,8%	-8,7%
Dvalarh. Skjaldarvík		15.312	55	17.288	55	16.227	-10,5%	
Dvalarh. Kjarnalundur	48	1.105						
Samtals þjónusturými	98	37.038	119	39.328	121	40.179	-7,8%	-19,0%
Hjúkrunarheimili Hlíð	75	26.754	75	26.956	75	27.421	-2,4%	0,0%
	173	63.024	194	66.284	196	67.600	-5,6%	-11,7%

Stofnanarýmum fyrir aldraða hefur fækkað um tæplega 12% frá árinu 1996. Hefur þjónusturýmum fækkað um 19% en fjöldi hjúkrunarrýma er óbreyttur. Dvalardagar í hjúkrunarrýmum voru þó heldur færri á árinu 1998 en árin á undan eins og áður hefur komið fram. Samningur milli heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins og Akureyrarbæjar gerði ráð fyrir því að 8 dvalarrými mættu standa ónotuð án þess að greiðslur yrðu skertar. Átti að verja sparnaði sem yrði vegna minni stofnanþjónustu til aukinnar heimilisþjónustu aldraðra. Á hinn bóginn segir í 8. kafla samningsins að verði vistrýmum fækkað um fleiri en 8 á samningstímabilinu skuli upphæð sem nemur ellilífeyri og tekjutryggingu fyrir hvert rými sem fækkað er umfram það dragast frá árlegri samningsupphæð. Er þá miðað við þann fjölda þjónusturýma sem að meðaltali var nýttur á árinu 1995, þ.e. 113.

Eins og fram kemur í töflu 21 voru dvalarrými í árslok 1998 98 talsins en voru 119 í árslok 1997. Dvalarrými í árslok segja þó ekki alla söguna enda voru gerðar miklar breytingar á stofnununum á árinu. Þannig bendir t.d. fjöldi dvalardaga á árinu 1998 til þess að meðal rúmafjöldi í notkun hafi verið um 103 á því ári ef gengið er út frá 98% nýtingu. Engu að síður virðist ljóst að dvalarrýmum hefur fækkað meira en samningurinn gerir ráð fyrir eða um 2 rými (þ.e. 113 – 8 = 105). Greiðslur vegna þessa hluta samningsins ættu því að lækka sem nemur tvöföldum ellilífeyri og

tekjutryggingu á ári eða sem nemur liðlega 1 milljón króna.

### Öldrunarþjónusta hjá Fjórðungssjúkrahúsinu Akureyri

Ljóst er að ákveðið samspil er á milli þeirrar öldrunarþjónustu sem veitt er á öldrunarstofnunum á vegum sveitarfélagsins og öldrunarþjónustu sem veitt er á Fjórðungssjúkrahúsinu á Akureyri. Þetta lýsir sér m.a. í því að þegar erfitt er að koma langlegusjúklingum í hjúkrunarrými utan sjúkrahúsa eru þeir líklegir til að teppa legupláss á bráðadeildum. Á hinn bóginn vex þrýstingur á hjúkrunarheimilin ef hjúkrunarplássum á sjúkrahúsum fækkar. Hjá Akureyrarbæ hefur verið talið að nokkur fækkun hafi orðið á langlegurýmum hjá FSA á undanförunum árum og hafi það valdið aukinni eftirspurn eftir hjúkrunarrýmum annars staðar á starfssvæðinu.

FSA hefur á að skipa sérstakri öldrunardeild, Seli, auk þess sem nokkur rými fyrir öldrunarsjúklinga hafa verið í sjúkrahúsinu sjálfu. Þeim rýmum var fyrir nokkru breytt í öldrunarlækningadeild. Markmiðið með þeirri breytingu var að reyna að sporna við ótímabærri langlegu aldraðra. Sjúklingarnir fá nú m.a. endurhæfingu við hæfi og eiga að dvalartímanum loknum að vera færir um að hverfa aftur til síns heima, þ.e. hvort heldur um er að ræða dvalarheimili eða eigið heimili. Á öldrunarlækningadeildinni eru engu að síður nokkur rými þar sem vistast hjúkrunarsjúklingar.

Í töflu 22 er gerð grein fyrir breytingu á fjölda lega, fjölda sjúklinga og meðallegudagafjölda sjúklinga á þessum tveimur deildum FSA á árunum 1996 - 1998.

**Tafla 22 Fjöldi lega, meðallegutími í legu og fjöldi sjúklinga á öldrunardeildum FSA 1996-1998.**

Legudeild	1998			1997			1996			Breyt. legur 96-98	Breyt. dagar 96-98	Breyt. sjúkl. 96-98
	Legur	Meðal legud. fjöldi	Fjöl. sjúk.	Legur	Meðal legud. fjöldi	Fjöl. sjúk.	Legur	Meðal legud. fjöldi	Fjöl. sjúk.			
Sel	62	149	49	40	240	36	45	202	39	21,6%	-17,2%	11,4%
Öldrunard	108	63	87	99	75	70	76	108	64	86,2%	-50%	61,1%

Samtals	170	136	139	106	121	103	56,0%	38,8%
---------	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-------	-------

Í töflunni er ekki samræmi á milli fjölda sjúklinga og fjölda lega. Ástæðan er sú að nokkrir sjúklinganna leggjast oftast en einu sinni á sama ári inn á viðkomandi deild. Þannig lögðust 103 sjúklingar inn á þessar deildir í 121 skipti á árinu 1996 en 136 sjúklingar í 170 skipti á árinu 1998. Meðallegudagafjöldi hefur að sama skapi styst eða úr 202 dögum á Seli á árinu 1996 í 149 á árinu 1998 og úr 108 í 63 á öldrunardeildinni á árinu 1998.

Samanlagður legudagafjöldi á þessum tveimur deildum FSA hefur á sama tíma minnkað nokkuð eða úr 17.317 á árinu 1996 í 16.047 á árinu 1998. Þetta jafngildir hjúkrunarplássu fyrir 3 einstaklinga í ríflega eitt ár. Því má leiða líkur að því að breytingar á starfsemi FSA auki kostnað við öldrunarþjónustu annars staðar í kerfinu, þ.e. hjá öldrunarstofnunum eða félagslegri heimabjónustu Akureyrarbæjar.

### 6.3.2 Búsetu- og stofnanþjónusta fyrir fatlaða

Í köflunum hér á eftir verður gerð grein fyrir umfangi og kostnaði vegna hluta þeirrar þjónustu sem fötluðum stóð til boða á Akureyri á árunum 1995 til 1998. Er að hluta til miðað við upplýsingar sem fram komu í greinargerð bæjaryfirvalda til félagsmálaráðuneytisins. Upplýsingar um árin 1995 og 1996 eru ýmist fengnar hjá stofnununum sjálfum eða viðkomandi umsjónaraðila. Um er að ræða búsetuþjónustu, heimilisþjónustu, dagþjónustu og atvinnumál.

#### 6.3.2.1 Búsetuþjónusta

Búsetuþjónustan hefur miðað að því að sem flestir búi í samræmi við aðstæður sem henta með tilliti til þarfa og óska viðkomandi. Samkvæmt fylgiskjali 2 með samningi milli félagsmálaráðuneytisins og

Akureyrarbæjar var fjöldi sambýla 12 og fjöldi íbúa 61 við undirritun samningsins þann 27. febrúar 1996. Í árslok 1998 voru sambýlin enn tólf talsins og fjöldi íbúa 69 en sú breyting hafði orðið á samsetningu íbúanna að geðfötluðum hafði fjölgað hlutfallslega meira en öðrum fötluðum. Í því sambandi má minna á áðurnefnda breytingu á legudagafjölda á geðdeild FSA, sem beint má rekja til breytinga á búsetuháttum geðfatlaðra einstaklinga á svæðinu.

Í töflu 23 er gerð grein fyrir fjölda íbúa á sambýlum hjá Akureyrarbæ og tilheyrandi kostnaði.

**Tafla 23 Fjöldi einstaklinga í sambýlum og þjónustuíbúðum árin 1995 – 1998 og tengdur kostnaður. Í þús. króna á verðlagi 1998.**

	1998	1997	1996	1995	Breyt. '95-'98
Sambýli fjöld íbúa	68,8	69	61	63	9,2%
Kostnaður samtals	168.789	155.590	145.287	150.636	12,1%
Kostnaður á íbúa	2.453	2.255	2.382	2.391	2,6%

Eins og sjá má hefur orðið nokkur aukning á kostnaði við rekstur sambýla á því árabili sem er til skoðunar eða liðlega 12%. Íbúum hefur fjölgað á sama tíma um liðlega 9%. Kostnaður á íbúa á ári nam tæplega 2,4 milljónum króna á árinu 1995 en var 2,5 milljónir á árinu 1998 sem er hækkun um 2,6%. Kostnaður á sambýlum er að lang mestu leyti vegna launa. Við athugun á launakostnaði kom í ljós að yfirvinna sem hlutfall af heildarlaunakostnaði hefur að jafnaði vaxið lítillega frá yfirtöku bæjarins á málaflokknum.

### 6.3.2.2 Dagþjónusta

Í töflu 24 má sjá þá breytingu sem orðið hefur á rekstrarkostnaði stofnana sem hafa með höndum dagþjónustu fyrir fatlaða á árunum 1995 til 1998. Þar til á árinu 1999 höfðu þrjár stofnanir með höndum dagþjónustu. Stofnanirnar sem um er að ræða eru lögjúlundur, verndaður vinnustaður fyrir fatlaða sem ekki fengu vinnu á almennum vinnumarkaði, Plastiðjan Bjarg, starfsþjálfunar- og endurhæfingastaður sem

hafði það að markmiði að undirbúa fatlaða undir störf á almennum markaði og Hæfingastöð fatlaðra, sem annast dagþjónustu fyrir fullorðna fatlaða. Hæfingastöðin, sem var sett á laggirnar á árinu 1996, tók m.a. við einstaklingum sem höfðu notið dagvistar í dagvistardeild Sólborgar sem lögð var niður í árslok 1995.

**Tafla 24 Fjöldi fatlaðra með dagþjónustu og útgjöld tengd henni árin 1995-1998. Í þús. króna á verðlagi 1998.**

	1998		1997		1996		1995		Breyt. '96-'98	Breyt. '95-'98
	Gjöld	Fjöldi	Gjöld	Fjöldi	Gjöld	Fjöldi	Gjöld	Fjöldi		
Iðjulundur ❶	38.880	50	38.430	50	35.507	50	34.770	50	9,5%	11,8%
Seldar vörur ofl	-16.042		-18.519		-15.888		-21.411		1,0%	-25,1%
Plastiðjan Bjarg	22.200	24	22.318	25	23.121	26	26.247	26	-4,0%	-15,4%
Seldar vörur	-15.221		-16.054		-15.564		-15.732		-2,2%	-3,2%
Hæfingast. Skóg	32.291	30	31.537	29	33.615	27			-3,9%	33,1%
Seld þjónusta	-17		-26		-72				-76,5%	
Dagvist Sólborg							11.769	17		
Samtals kostnaður	62.091		57.687		60.720		35.642		2,3%	74,2%

❶ Samanlagður kostnaður ríkissjóðs og Akureyrarbæjar

Eins og fram kemur hefur kostnaður vegna þessara þriggja stofnana, að sértekjum frátöldum, hækkað um liðlega 74% frá árinu 1995 en nánast staðið í stað milli árána 1996 og 1998. Ástæða hækkunar á milli árána 1995 og 1996 er fyrst og fremst sú að með tilkomu hæfingastöðvarinnar varð gjörbreyting á högum fyrrum skjólstæðinga dagvistar Sólborgar. Einstaklingunum sem fá þar þjónustu hefur fjölgað úr 17 á árinu 1995 í 30 á árinu 1998. Fá einstaklingarnir þjónustu mislangan tíma eftir aðstæðum eða allt upp í sjö stundir daglega. Þá hefur hlutfallslega fleira sérhæft starfsfólk verið ráðið til starfa. Samanlagðar kostnaðarhækkningar hjá Iðjulundi og Plastiðjunni Bjargi eru hverfandi en nokkrar sveiflur eru í sértekjum og hafa þær farið lækkanði.

Ekki er með góðu móti hægt að leggja mat á hversu mikil þjónusta liggur á bak við kostnaðartölurnar eða gera samanburð á milli ára þar sem einungis eru fyrir hendi upplýsingar um fjölda einstaklinga sem fá



þjónustu af einhverju tagi en ekki fjölda vinnu- eða viðverustunda. Á árunum 1995 til 1998 voru t.d. að jafnaði um 50 manns við vinnu hjá lðjulundi mislangan tíma dagsins allt frá því að vera þar brot úr degi einu sinni í viku upp í að vera þar við vinnu megnið af deginum alla daga vikunnar. Hvert starfsþjálfunarpláss á Bjargi hefur á hinn bóginn frá upphafi verið nýtt af tveimur einstaklingum þannig að 24 einstaklingar voru í starfsþjálfun 4 tíma á dag á árunum 1995 til 1998.

Á árinu 1999 voru framleiðsluhlutar lðjulundar og Plastiðjunnar Bjargs sameinaðir í eina stofnun í því skyni að mæta betur þörfum skjólstæðinga fyrir markvissa endurhæfingu. Þessi breyting varð til þess að starfsþjálfunarplássum fjölgaði úr 12 í 24, þ.e.a.s. pláss varð fyrir 48 einstaklinga í 4 tíma á dag. Þeir einstaklingar, sem ekki voru taldir færir um að sinna þeirri vinnu og þjálfun sem stendur til boða, fá hins vegar iðju eða hæfingu í Hæfingastöðinni Skógarlundi.

Í heild má segja að breytingar á dagþjónustu við fatlaða hafi miðað að því að veita fötluðum markvissari þjálfun tiltekinn tíma daglega út frá getu hvers og eins. Þetta hefur haft í för með sér að hluti fatlaðra einstaklinga fær minni þjónustu af þessu tagi en áður. Einstaklingar sem búa á sambýlum eru hins vegar meira heima við og fá þar ákveðna þjálfun í hefðbundnum heimilisstörfum. Fyrir bragðið þarf að manna sambýlin allan daginn en áður hafði aðeins verið starfsmaður þar síðari hluta dags. Vegna þessa hafa nokkur stöðugildi verið flutt frá dagþjónustu-stöðunum yfir til sambýlanna.

Öllum sem hafa þörf fyrir þjálfun er sinnt og biðlisti er ekki til staðar. Daglegur vinnutími í starfsþjálfun hefur frá upphafi miðast við fjóra tíma eins og áður hefur komið fram. Í fylgiskjali nr. 2 með samningi félagsmálaráðuneytisins og Akureyrarbæjar er gerð grein fyrir hvaða kröfur ráðuneytið gerir til dagþjónustu fyrir fatlaða. Þar kemur fram hverjir eigi rétt á þjónustunni, hvers konar þjónusta skuli vera í boði og

hve mikil. Ljóst er að Akureyrarbær uppfyllir þau skilyrði sem sett eru um fjölda tíma í starfsþjálfun og verndaðri vinnu sem hver einstaklingur getur átt rétt á.

### 6.3.2.3 Atvinnuleit/styrkir

Atvinnuleit fatlaðra á Akureyri starfar með stofnunum og fyrirtækum við að koma fötluðum út á vinnumarkað oft að undangenginni starfsþjálfun. Á árinu 1998 voru 15 umsækjendur um slíkt úrræði en þeir voru 11 á árinu 1997.

Reglugerð nr. 159/1995, um öryrkjavinnu, tók gildi 16. febrúar 1995. Einungis örfáir samningar voru gerðir á þessu fyrsta ári sem reglugerðin var í gildi en þeim hefur síðan fjölgað eins og sjá má í töflu 25 hér á eftir.

**Tafla 25 Fjöldi fatlaðra í vinnu á almennum markaði með eða án öryrkjavinnusamnings.**

	Fjöldi 1998	Fjöldi 1997	Fjöldi 1996	Fjöldi 1995	Breyt. '96-'98
Fjöldi fatlaðra í vinnu á alm. markaði í árslok	53	35	23		130,4%
Þar af á gildum öryrkjavinnusamn. í árslok	21	13	9	3	133,3%
Hlutfall einstaklinga á öryrkjavinnusamningum	39,6%	37,1%	39,1%		1,3%

Eins og fram kemur varð mikil aukning á fjölda fatlaðra einstaklinga sem voru í vinnu á almennum vinnumarkaði milli árana 1996 og 1998 eða úr 23 í 53 þ.e. yfir 130%. Upplýsingar vegna ársins 1995 liggja ekki fyrir. Af þessum fjölda var að jafnaði um 40% með gildan öryrkjavinnusamning í árslok. Undantekningalítið er um hálfsvinnu að ræða enda hafa viðkomandi einstaklingar að öllu jöfnu skerta starfsorku. Ástæðan fyrir mikilli aukningu er ekki síst sú að breyting var gerð á reglum um öryrkjavinnusamninga þannig að heimilt varð að gera samninga til styttri tíma en áður. Enn fremur tók Akureyrarbær upp nýtt úrræði þ.e. að koma fólki með skerta starfsorku í starfsþjálfun hjá fyrirtækjum og leiddi sú starfsþjálfun oft til þess að gerður var öryrkjavinnusamningur vegna viðkomandi einstaklings.

## 6.4 Samspil heimaþjónustu og stofnanþjónustu

Í þessum kafla er leitast við að draga saman heildarkostnað vegna heimaþjónustu og stofnanþjónustu hjá Akureyrarbæ á árunum 1996 til 1998. Þetta er gert vegna samspils þessara þjónustupátta.

---

### 6.4.1 Kostnaður vegna heimaþjónustu og stofnanþjónustu aldraðra

Í töflu 26 hér á eftir er tekinn saman kostnaður vegna heimahjúkrunar, hefðbundinnar heimilisþjónustu og stofnanþjónustu á árunum 1995 til 1998. Er gengið út frá upplýsingum um kostnað sem fram koma í köflunum hér að framan.

**Tafla 26 Kostnaður við öldrunarþjónustu árin 1995-1998. Í þús. króna á verðlagi ársins 1998.**

	1998	1997	1996	1995	Breyt. '96-'98	Breyt. '95-'98
Heimahjúkrun ❶	32.434	27.990	26.319	27.867	23,2%	16,4%
Heimilisþjónusta ❶	40.697	36.353	36.153	31.584	12,6%	28,9%
Kostn. búsetu-/öldrunard.	8.712	8.601	4.761	4.690	83,0%	85,8%
Stofnanþjónusta	344.329	338.222	329.674	317.127	4,4%	8,6%
Samtals öldrunarþjónusta	426.172	411.166	396.907	381.268	7,4%	11,8%

❶ Heimahjúkrun stendur öllum til boða óháð aldri og heimilisþjónusta er veitt öllum sem þurfa aðstoð við að halda heimili. Hlutfallslega mest af kostnaðinum er vegna aldraðra en þeim kostnaði hefur ekki verið haldið aðgreindum. Því ættu þessir kostnaðarliðir að vera nokkru lægri.

Heildarkostnaður við öldrunarþjónustu á starfssvæði Akureyrarbæjar hækkaði um tæplega 12% milli árana 1995 og 1998. Hækkunin frá árinu 1996, sem var síðasta árið sem málaflokkurinn er rekinn af ríkinu, var tæplega 7,4%. Kostnaður við stofnanþjónustu hækkaði um tæplega 14,7 milljónir króna á milli árana 1996 og 1998 eða um 4,4%. Á sama tíma fækkaði legudögum í hjúkrunarrýmum um 2,4% og legudögum í þjónusturýmum um tæplega 8% eins og fram kom í töflu 21. Jafnframt lengdust biðlistar eftir stofnanaplássum, bæði hjúkrunarrýmum og dvalarrýmum.

Í töflu 27 má sjá hvernig meðalkostnaður á dvalardag í þjónusturýmum hefur breyst á árunum 1996 til 1998.

**Tafla 27 Meðalkostnaður á dvalardag í þjónusturýmum 1996-1998 á verðlagi ársins 1998.**

	1998	1997	1996	Breyt. '96-'98
Kostn. v/þjónusturýma samtals í þús kr.	138.107	132.605	127.587	8,2%
Dvalardagar samtals	37.038	39.328	40.179	-7,8%
Kostnaður á dvalardag í krónum	3.729	3.372	3.175	17,4%

Kostnaður á dvalardag hækkaði um liðlega 17% milli árana 1996 og 1998. Á sama tíma fækkaði dvalardögum um tæplega 8%. Þrátt fyrir þessa fækkun og hærri greiðslur samkvæmt samningi á árunum 1997 og 1998 en nemur dvalardagafjölda varð halli á rekstri dvalarheimilanna. Ástæður mikillar hækkunar á hvern dvalardag, einkanlega á milli árana 1997 og 1998,

voru breytingar sem áttu sér stað á árinu 1998 og höfðu í för með sér flutning á vistmönnum milli heimila með tilheyrandi kostnaði eins og greint var frá í kafla 6.3.1.3. Vistmönnum dvalarheimilanna tveggja, sem voru lögð niður síðari hluta ársins, fækkaði smám saman. Þannig var t.d. ekki tekið inn í þau pláss sem losnuðu þar sem flutningur var fyrirhugaður og undir lokin voru einungis örfáir vistmenn heimilisfastir þar. Engu að síður þurfti að manna allar vaktir, kynda húsin o.s.frv. sem olli óeðlilega miklum kostnaði það ár miðað við fjölda dvalardaga. Kostnaður á dvalardag á árinu 1998 er því hærri en verið hefði við eðlilegar aðstæður. Til samanburðar má nefna að kostnaður á dvalardag í hjúkrunarrýmum hækkaði um tæplega 3% á sama tímabili. Þá ber einnig að hafa í huga það sem áður hefur komið fram að hækkun vistunarmats á milli áranna 1996 og 1998, hvort heldur er í þjónustu- eða dvalarrýmum, bendir til þess að viðkomandi einstaklingar þurfi meiri umönnun.

Í samningnum við heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið var gert ráð fyrir að dregið yrði úr stofnanabjónustu. Er ljóst af samningnum að samningsaðilar hafa gengið út frá því að fækkun dvalarrýma hefði í för með sér sparnað. Átti sá sparnaður að nýtast til aukningar heimilisþjónustu. Á hinn bóginn gefur samningurinn eða fylgiskjöl hans enga vísbendingu um með hvaða hætti ætti að reikna þann sparnað. Þar er heldur ekki að finna neinar leiðbeiningar um hve umfang heimilisþjónustu þurfti að aukast fyrir hvert þjónusturými sem lagt var niður.

Dregið hefur verið úr stofnanabjónustu og heimilisþjónustan hefur verið aukin lítillega eins og fram hefur komið. Þannig nam kostnaðarhækkun í heimilisþjónustu 1,8 milljónum króna milli áranna 1996 og 1997. Sú hækkun er að mestu leyti vegna aukinnar heimahjúkrunar. Samsvarandi hækkun milli áranna 1997 og 1998 var tæplega 8,8 milljónir króna sem skiptist u.þ.b. jafnt á milli almennrar heimilisþjónustu og heimahjúkrunar. Laun hjúkrunarfræðinga hækkuðu nokkuð á árinu 1998 sem skýrir að einhverju leyti

þessa kostnaðarhækkun. Ekki liggur fyrir hvernig þessi kostnaður skiptist á milli málefna aldraðra og málefna fatlaðra. Þá er heldur ekki ljóst hvaða þjónustumagn liggur að baki þessum tölum.

Í því sambandi er rétt að minna á skyldur bæjarfélagsins gagnvart öldruðum og fötluðum. Hjá Akureyrarbæ hefur verið bent á að biðlistar eftir heimaþjónustu séu ekki fyrir hendi og að ekki sé lengur þak í fjölda tíma sem hver einstaklingur getur átt rétt á. Hvað sem því líður virðist tæplega eðlilegt að aukning í heimaþjónustu skuli vera jafn lítil og raun ber vitni á sama tíma og dvalardögum í þjónusturýmum fækkar og biðlistar lengjast vegna einstaklinga sem eru í brýnni eða mjög brýnni þörf fyrir þjónusturými.

Þá virðist tiltölulega lítil kostnaðaraukning heimilisþjónustu aldraðra ekki í neinu samræmi við þær auknu greiðslur sem samningurinn veitti Akureyrarbæ á árunum 1997 og 1998 frá því sem verið hafði. Er þá miðað við fjölda dvalarrýma sem greitt var fyrir og fjöldi dvalardaga hafður til hliðsjónar. Í þessu sambandi er þó rétt að benda á að hjá Akureyrarbæ var talið að rekstrarframlag ríkissjóðs til öldrunarstofnana hefði um nokkurra ára bil verið of lágt. Bærinn hefði því haft umtalsverðan kostnað af rekstri þeirra. Engu að síður var gengið til samninga um yfirtöku bæjarins á málaflokknum á áþekktum kjörum og verið hafði ef undan eru skilin þau 8 dvalarrými sem máttu standa ónotuð án skerðingar af hálfu ríkisins. Ber ekki á öðru en að samningsaðilar hafi haft óraunhæfar væntingar til sparnaðar vegna samþættingar á hefðbundnum verkefnum ríkis og bæjarfélags í kjölfar samningsins.

## 6.4.2 Kostnaður vegna heimpjónustu, stofnanþjónustu og atvinnumála fatlaðra

Í töflu 28 má sjá heildarkostnað við búsetu- og atvinnumál fatlaðra á starfssvæði reynslusveitarfélagsins árin 1995 til 1998. Í töfluna vantar þó kostnað við hefðbundna heimilisþjónustu fatlaðra en sá kostnaður er ekki aðgreindur frá öðrum kostnaði við heimilisþjónustu í bókhaldi bæjarins.

**Tafla 28 Heildarkostnaður við búsetu og atvinnumál fatlaðra árin 1995 til 1998. Í þús. króna á verðlagi ársins 1998.**

	1998	1997	1996	1995	Breyt. '95-'98
Sambýli	168.789	155.590	145.287	150.636	12,1%
Kostnaður ráðgjafar-/atvinnu-/búsetudeildar	27.527	24.873	21.925	21.222	29,7%
Heimþjónusta (frekari liðveisla)	12.281	13.289	9.443	6.357	93,2%
Félagsleg liðveisla (Akureyrarbær)	15.895	14.189	6.474	4.755	234,3%
Starfsþjálfun/hæfing/iðja	62.091	57.687	60.720	35.642	74,2%
Samtals	286.583	265.628	243.849	218.172	31,4%

Samanlagður kostnaður við búsetu- og atvinnumál fatlaðra hækkaði um liðlega 68 milljónir króna milli árana 1995 og 1998 eða sem samsvarar 31,4%. Hefur þá ekki verið tekið tillit til beins kostnaðar ríkissjóðs vegna örorkuvinnusamninga né heldur hefðbundinnar heimilisþjónustu eins og fyrr greinir..

Kostnaður við sambýli jókst um 18 milljónir króna milli árana 1995 og 1998 eða sem samsvarar 12,1%. Á sama tíma fjölgaði íbúum úr 63 á árinu 1995 í 69 í árslok 1998. Sú þjónusta sem flokkast sem frekari liðveisla var aukin um tæplega 6 milljónir eða um liðlega 93%. Hlutfallslega mest aukning varð í kostnaði við félagslega liðveislu sem bæjarfélagið veitir. Aukning á kostnaði við þá þjónustu nam liðlega 11 milljónum króna.

Í samningi milli félagsmálaráðuneytisins og Akureyrarbæjar kemur fram að meginmarkmiðið með

samningnum hafi verið að færa stjórn og ábyrgð á þjónustu við fatlaða yfir á eina hendi, þ.e. til Akureyrarbæjar, og stuðla að betri nýtingu á því fjármagni sem veitt er til málaflokksins og bæta þjónustu við fatlaða.

Erfitt er að meta hve mikil breyting hefur orðið á þjónustu við fatlaða á þeim árum sem eru til skoðunar. Þetta á ekki síst við um dagvistunarmál fatlaðra þar sem einungis eru fyrir hendi upplýsingar um fjölda einstaklinga en ekki fjölda tíma sem þessum sömu einstaklingum var úthlutað. Á hinn bóginn er ljóst að með sameiningu løjulundar og Bjargs munu fleiri einstaklingar en áður eiga kost á markvissri starfsþjálfun. Jafnframt er ljóst að verulegt átak hefur verið gert til þess að koma einstaklingum með skerta vinnugetu út á vinnumarkaðinn með eða án örorkuvinnusamnings. Kostnaður við málefni fatlaðra varð á hinn bóginn hærri en samningurinn gerði ráð fyrir þrátt fyrir að ekki hafi tekist að manna allar þær stöður sérfræðinga sem gengið var út frá við samningsgerðina. Hluta af kostnaðaraukningunni má rekja til ýmiss konar breytinga sem voru gerðar í kjölfar samningsins svo sem fjölgunar einstaklinga á stofnunum sem og í sjálfstæðri búsetu. Breytingar af því tagi útheimta óhjákvæmilega einnig breytingar á heimilisþjónustu. Því er ekki ljóst hvort magnbreytingarnar einar og sér skýra þær kostnaðarhækkanir sem urðu á tímabilinu. Fyrir bragðið liggur ekki ljóst fyrir hvort það markmið samningsins að nýta betur þá fjármuni sem varið var til málaflokksins hafi náð fram að ganga.

## 6.5 Samantekt

Við mat á breytingum á þjónustu og tilheyrandi kostnaði hjá Akureyrarbæ vegna yfirtöku verkefna af ríkinu verður að hafa í huga hve stutt er um liðið síðan yfirtakan átti sér stað. Því má ætla að enn hafi ekki náðst fram sú hagræðing sem að var stefnt í



samningunum. Þetta á ekki síst við um málefni aldraðra.

Samskiptum á Heilsugæslustöð Akureyrar fjölgaði umtalsvert á milli áráanna 1996 og 1997. Mikil aukning varð einnig í ýmiss konar forvörnum en efling heilsuverndar á starfssvæði heilsugæslustöðvarinnar var eitt af markmiðum samnings milli Akureyrarbæjar og heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins. Á hinn bóginn virðist samskiptum í heild hafa fækkað milli áráanna 1997 og 1998 í kjölfar úrskurðar kjaranefndar um laun heilsugæslulækna. Núverandi launakerfi er enda ekki jafn afkastakvetjandi og það sem fyrir var. Fyrir bragðið hefur biðtími eftir tímum hjá heilsugæslulæknum lengst. Brugðist hefur verið við breyttum aðstæðum með því að sinna dag hvern bráðaerindum sjúklinga án tímapöntunar.

Rekstrarkostnaður heilsugæslustöðvarinnar jókst verulega á árinu 1998. Ástæður þessa eru nokkrar en þó fyrst og fremst breytt launakerfi lækna í kjölfar úrskurðar kjaranefndar. Úrskurðurinn hafði í för með sér að laun heilsugæslulækna greiðast nú því nær eingöngu af heilsugæslustöðinni. Áður greiddi Tryggingastofnun ríkisins hluta launanna sem verktakagreiðslur.

Fyrir liggur að dvalarheimilisrymum fækkaði á milli áráanna 1997 og 1998 eins og gert var ráð fyrir í samningi. Jafnframt lengdust biðlistar bæði eftir hjúkrunar- og dvalarheimilisplássum. Fækkun dvalarrýma átti að hafa í för með sér sparnað við rekstur dvalarheimilanna sem nýta átti til aukinnar heimilisþjónustu. Hvorki liggur fyrir hjá heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneyti né Akureyrarbæ með hvaða hætti meta átti hagræði af því að fækka dvalarrýmum. Af því leiðir að ekki liggur ljóst fyrir hvaða kröfur hægt er að gera til bæjarfélagsins um aukna heimilisþjónustu til handa öldruðum í tengslum við fækkun dvalarheimilisryma.

Þá er ljóst að heildargreiðslur vegna 120 dvalarrýma miðað við 98% nýtingu dugðu ekki til að standa straum af kostnaði við rekstur dvalarstofnana árin 1997 og 1998 þrátt fyrir fækkun dvalardaga. Jafnframt hefur heimilisþjónusta við aldraða ekki aukist í þeim mæli sem samningurinn virðist hafa gert ráð fyrir, þ.e. ef litið er til fækkunar dvalarrýma. Sú heimilisþjónusta sem veitt er hefur ekki nægt til að draga úr þörfinni fyrir dvalarrými. A.m.k. virðast margir aldraðir kjósa fremur það öryggi sem dvalarheimili veita en að búa áfram á eigin heimili þrátt fyrir þá þjónustu sem stendur til boða.

Að mati Ríkisendurskoðunar hefði átt að leggja vinnu í að ákvarða þann lágmarkstímafjölda í heimilisþjónustu, sem verður að standa öldruðum með ákveðna umönnunarpörf, til boða, svo komist verði hjá stofnanþjónustu. Staðlar af þessum toga ættu að liggja fyrir við gerð samninga um öldrunarþjónustu við reynslusveitarfélög.

Samþætting hinna ýmsu þjónustubátta heimaþjónustu kann að valda nokkrum vandræðum. Þannig eru t.d. ekki augljós mörk á milli þeirrar þjónustu, sem sveitarfélagið á að veita og má taka gjald fyrir, og frekari liðveislu, sem verið hefur á hendi svæðisskrifstofa og láta ber í té endurgjaldslaust. Að mati Ríkisendurskoðunar er þörf á reglum fyrir notendur og veitendur félagslegrar þjónustu og reglu-bundnu eftirliti með því að þeim reglum sé framfylgt. Einungis með því móti er hægt að tryggja það markmið að tilfærsla á verkefnum frá ríki til sveitarfélaga hafi ekki í för með sér auknar fjárhagslegar byrðar fyrir íbúana.

Erfitt er að meta hve mikil breyting hefur orðið á þjónustu við fatlaða á þeim árum sem eru til skoðunar. Þetta á ekki síst við um dagvistunarmál fatlaðra þar sem einungis eru fyrir hendi upplýsingar um fjölda einstaklinga en ekki fjölda tíma sem þessir sömu einstaklingar hafa átt rétt á. Á hinn bóginn er ljóst að

með sameiningu starfspjálfunarstaðanna fá fleiri einstaklingar en áður markvissa starfspjálfun. Jafnframt er ljóst að verulegt átak hefur verið gert til þess að koma einstaklingum með skerta vinnugetu út á vinnumarkaðinn með eða án örorkuvinnusamninga.