

Bergrisi bs.

Úttekt á rekstri og  
skipulagi  
Tillögur og greinargerð

Nóvember 2017

<b>INNGANGUR</b> .....	<b>3</b>
<b>GREINING</b> .....	<b>4</b>
SKYLDUR SVEITARFÉLAGANNA .....	4
NÝ LÖG UM OPINBER INNKAUP .....	5
MAT Á STUÐNINGSÞÖRF (SIS).....	6
FJÁRMÖGNUN STUÐNINGSÞARFAR .....	8
FRAMLÖG TIL SUÐURLANDS .....	10
AÐFERÐIR VIÐ ÁÆTLANAGERÐ .....	15
STJÓRNSKIPULAG.....	17
<b>TILLÖGUR</b> .....	<b>22</b>
STEFNUMÓTUN OG STJÓRNSKIPULAG .....	22
FJÁRMÁL .....	22
SJÁLFSTÆTT STARFANDI AÐILAR .....	22
HUGMYNDIR AÐ LAUSNUM VARÐANDI SJÁLFSTÆTT STARFANDI AÐILA .....	23

## Inngangur

Í mars 2017 var Róberti Ragnarssyni falið að fara yfir skipulag og rekstrarfyrirkomulag Bergrisa bs. leggja fram tillögur um breytingar ef þörf væri talin á.

### Afurð verkefnisins

Afurð verkefnisins er meðfylgjandi skýrsla þar sem greiningu ráðgjafa á skipulagi og verklagi er lýst og tillögum til úrbóta, sem byggja á greiningarvinnunni. Greining og tillögur voru kynntar á ársfundi Bergrisa bs. þann 25. október 2017 og aðildarsveitarfélögum gefin tækifæri til að koma ábendingum og sjónarmiðum sínum á framfæri. Glærukynning sú sem kynnt var á fundinum er önnur afurða verkefnisins. Lokaskýrsla þessi var afhent stjórn Bergrisa bs. á fundi 17. nóvember 2017.

### Gagnaöflun

Tekin voru viðtöl við stjórnarmenn Bergrisa bs., fjármálastjóra Árborgar, félagsmálastjóra í Árborg og Hveragerði og verkefnastjóra í málefnum fatlaðra. Auk þess var farið yfir fjárhagsgögn, fundargerðir, samþykktir og reglur, og önnur gögn frá Bergrisa bs. og aðildarsveitarfélögum.

## Greining

### Skyldur sveitarfélaganna

Sveitarfélög tóku yfir ábyrgð á málefnum fatlaðs fólks í ársbyrjun 2011, eftir langan undirbúning sem verður ekki rakinn hér. Fyrir tilgang verkefnisins er mikilvægt að rifja upp markmið verkefnaflutningsins. Sem var að:

- auka hlutdeild sveitarfélaga í opinberum verkefnum og fjármálum
- samþætta þjónstu við fatlað fólk annarri þjónustu sveitarfélaga
- að eyða eða draga úr gráum svæðum í þjónustunni, þar sem notandinn fellur á milli kerfa
- að verkefnið verði leyst sem næst íbúanum. Nálægðarreglan.
- undir rós var markmiðið líka að sveitarfélög myndu sameinast í framhaldinu, eins og gerðist við flutning á ábyrgð grunnskólans til sveitarfélaga

Samkvæmt 4. gr. laga um málefni fatlaðs fólks nr. 59/1992 bera sveitarfélög ábyrgð á skipulagi og framkvæmd þjónustu við fatlað fólk, þar með talið gæðum þjónustunnar, sem og kostnaði vegna hennar. Ennfremur skulu sveitarfélögin hafa innra eftirlit með framkvæmd þjónustunnar, þar á meðal með framkvæmd samninga sem sveitarfélögin gera við rekstrar- eða þjónustuaðila um framkvæmd þjónustunnar.

Ef sveitarfélagið er hluti af stærra þjónustusvæði getur það falið öðru sveitarfélagi innan þess eða sérstökum lögaðila að taka slíka ákvörðun fyrir sína hönd, eða stofnað byggðasamlag um verkefnið. Sveitarfélögin á Suðurlandi mynda sameiginlega þjónustusvæði vegna málefna fatlaðs fólks, og fer Bergrisi bs. með stjórn verkefnisins fyrir þeirra hönd.

Markmið laganna er að tryggja fötluðu fólki jafnrétti og sambærileg lífskjör við aðra þjóðfélagsþegna og skapa því skilyrði til þess að lifa eðlilegu lífi. Fatlað fólk á rétt á allri almennri þjónustu ríkis og sveitarfélaga. Ávallt skal leitast við að veita fötluðu fólki þjónustu samkvæmt almennum lögum á sviði menntunar, heilbrigðis- og félagsþjónustu. Reynist þjónustuþörf fatlaðs einstaklings meiri en svo að henni verði fullnægt innan almennrar þjónustu skal hann fá þjónustu samkvæmt lögum um málefni fatlaðs fólks.

Við framkvæmd laganna skal tekið mið af alþjóðlegum skuldbindingum sem íslensk stjórnvöld hafa gengist undir, einkum samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks. Þá skulu stjórnvöld tryggja heildarsamtökum fatlaðs fólks og aðildarfélögum þeirra áhrif á stefnumótun og ákvarðanir er varða málefni fatlaðs fólks.

Við undirbúning yfirfærslu málefna fatlaðra, sem fór formlega fram 1. janúar 2011, fór fram umræða um hvort eftirfarandi samningar við sjálfstæða aðila/sjálfsseignarstofnir í þjónustu við fatlað fólk, auk samnings um Hólabrekku í Sv. Hornafirði, ættu að vera hluti af yfirfærslu til sveitarfélaga eða ekki. Niðurstaðan varð að samningarnir myndu fylgja með, og heyra undir þau sveitarfélög eða þjónustusvæði þar sem heimilin eru starfrækt. Hólabrekku var lokað árið 2016. Einn þessara samninga er á ábyrgð Mosfellsbæjar, en hinir á hendi Bergrisa ses. á Suðurlandi.

- Skálatún, rekið af IOGT. Samningur rann út 31. desember 2014.
- Sólheimar, rekið af Sólheimum ses. Samningur rann út 31. desember 2014.

- Kerlingardalur, rekið af Kerlingardalur ehf. Samningur rann út 31. desember 2014.
- Skaftholt, rekið af Skaftholt ses. Samningur rann út 31. desember 2014.
- Breiðabólstaður, rekið af Breiðabólstað slf. skv. samningi sem gildir til 31. des. 2020.

Íbúar á heimilunum koma víða að af landinu, m.a. öðrum heimilum sem ríkið hefur lokað, s.s. Kópavogshæli, Tjaldanesi í Mosfellsbæ og Sólborg á Akureyri. Fjöldi búsetuúrræða á heimilunum er langt umfram það sem vænta má að sé nauðsynlegt miðað við íbúafjölda á viðkomandi þjónustusvæðum.

Að mati stjórnar Bergrisa bs. er ljóst að mat á fjárbörf vegna samninga um heimilin var vanmetin við yfirfærsluna, og að ekki hafi verið tekið á því við endurmat á fjármögnun málaflokksins sem lauk í desember 2015.

Ekki er fyrirbyggjandi sérstök stefnumótun um málefni fatlaðs fólks á vegum Bergrisa bs., enda lítur félagið svo á að öll helstu stefnumiðin sé að finna í lögum og reglugerðum, samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks, framkvæmdaáætlun í málefnum fatlaðs fólks og reglum sveitarfélagsins. Lögð er áhersla á að þjónusta við fatlaða íbúa Suðurlands miði að því að skapa þeim skilyrði til að lifa sem eðlilegustu lífi.

Ábyrgð á málefnum fatlaðra íbúa á Suðurlandi er á hendi stjórnar Bergrisa bs. samkvæmt lögum. Bergrisi bs. er í hlutverki stjórnvalds sem tekur ákvarðanir um réttindi og skyldur manna, og ber ábyrgð á fjármálum málaflokksins í samræmi við sveitarstjórnarlög nr. 138/2011. Í kjölfar efnahagshrunsins var áhersla lögð á að ákvæði um forsvaranlega meðferð opinberra fjármuna, og ábyrgð sveitarstjórna á fjármálum yrðu enn skýrari en áður voru. Í 64. gr. laganna er kveðið á um að sveitarstjórn skuli að sjá til þess að rekstri, fjárfestingum og ráðstöfun eigna og sjóða sé þannig hagað á hverjum tíma að sveitarfélagið muni til framtíðar geta sinnt skyldubundnum verkefnum sínum.

Stjórn Bergrisa bs., og aðildarsveitarfélögin þurfa því á hverjum tíma að vega og meta ábyrgð sína á fjármálum sveitarfélaganna, og ábyrgð sína á því að veita lögbundna þjónustu.

### Lög um opinber innkaup

Nýleg lög um opinber innkaup, sem tóku gildi árið 2016, leggja ríkari kröfur á sveitarfélög við mögulega framlengingu þjónustusamninga, sbr. ákvæði VIII. kafla laga nr. 120/2016. Ljóst er að samningsfjárhæð í samningi Bergrisa bs. og Sólheima er yfir viðmiðunarfjárhæð á opinberum þjónustusamningum um félagsþjónustu og aðra sértæka þjónustu, sbr. 4. gr. reglugerðar nr. 904/2016.

Til að standast ákvæði laganna þarf Bergrisi bs. að útbúa kröfulýsingu fyrir þjónustuna og kostnaðarmat, og tilkynna, eða eftir atvikum bjóða út þjónustuna. Þessi nýju lagaákvæði setja auknar kröfur á bæði verkkaupa og verksala. Sveitarfélög geta sett skilyrði sem taka til sérstakra eiginleika þjónustunar. Hinsvegar er ekki heimilt að takmarka rétt til þátttöku sbr. 95. gr laganna, ef til staðar hefur verið samningur við viðkomandi aðila um viðkomandi þjónustu á síðustu þremur árum.

Sveitarfélög geta með öðrum orðum stýrt kröfum og skilyrðum í útboðsgögnum, en ekki takmarkað þátttöku

## Mat á stuðningsþörf (SIS)

Við yfirfærslu á málefnum fatlaðs fólks til sveitarfélaga hafði verið tekin ákvörðun um að mat á stuðningsþörf fylgdi nýju 12 flokka kerfi, sem myndi leysa af eldra kerfi sem byggði á 7 flokkum. Kerfið heitir *Mat á stuðningsþörf*, og byggir á bandaríska kerfinu *Supports Intensity Scale: SIS*. Mat á stuðningsþörf er ætlað að höfða til margvíslegra bjarga og aðferða sem gera fólki með fatlanir kleift að lifa við eðlilegar aðstæður í samfélaginu. Það er því haft að leiðarljósi að forðast að fella fólk í mót sem skilgreinir þjónustu út frá fötlunargreiningu. Í daglegu tali er vísað til bandarísku skammstöfunarinnar SIS í umfjöllun um kerfið, og verður því fylgt hér. Undirbúningur og innleiðing SIS hér á landi hófst árið 2005 og hefur verið fjallað nokkuð ítarlega um það, bæði á vegum stjórnvalda og innan háskólasamfélagsins.

Í þessari greinargerð verður ekki fjallað ítarlega um hvernig matið fer fram, eða hversu áreiðanlegt það er. Lesendum er bent á upplýsingar á vef *Greiningar- og ráðgjafarstöð ríkisins* hvað það varðar. Fyrir markmið verkefnisins skiptir máli að stjórnáamenn og starfsmenn sem taka ákvarðanir um og veita þjónustu við fólk með fötlun þekki tilgang kerfisins við fjármögnun og gerð þjónustuáætlana.

Tilgangur SIS kerfisins er tvíþættur:

- að tryggja markvissa og réttláta skiptingu þess fjármagns sem ríkisvaldið ráðstafaði til þjónustu við fatlaða og,
- að meta á hlutlægan hátt þarfir fatlaðs fólks fyrir stuðning.

Mat SIS kerfisins skiptist í þrjú hluta:

- a) Stuðningsþörf:** Samtals 49 þættir sem skipt er í 6 undirskvarða; Viðfangsefni á heimili, Viðfangsefni utan heimilis, Viðfangsefni tengd símenntun, Viðfangsefni tengd starfi, Viðfangsefni tengd heilsu og öryggi og Félagsleg virkni.
- b) Viðbótarmat á vernd og hagsmunagæslu:** Metin eru 8 svið, sem ekki koma til útreikninga við endanlegan útreikning á þörf fyrir þjónustu.
- c) Sérstök þörf fyrir stuðning vegna óvenjulegs vanda tengdum heilsu og hegðun.** Metnar eru 16 þættir heilsufarsvandamála og 13 þættir hegðunarvandkvæða.

Á öllum undirskvörðum er þörf fyrir stuðning metin út frá þremur víddum, þ.e.a.s tíðni (hve oft er þörf fyrir stuðning), daglegur stuðningstími (hve mikil þörf er fyrir stuðning á dæmigerðum degi) og loks tegund stuðnings (hvers konar stuðning ætti að veita).

Niðurstöður matsins eru mælingar á þörf fyrir stuðning á 57 sviðum daglegs lífs. Eitt heildarskor fæst fyrir hvern þann aðila sem mat nær til en jafnframt hundraðsröð út frá þörfum miðað við viðmiðunarhóp. Kerfið veitir þannig upplýsingar sem nýtast m.a. til að **útfæra einstaklingsmiðaða þjónustu og við fjárhagslega skipulagningu og úthlutun á stuðningi.**

Í meðfylgjandi töflu má sjá yfirlit yfir 12 stuðningsflokka SIS kerfisins, en tólfti flokkurinn hefur tvo undirflokka sem taka á mikilli þörf vegna hegðunar eða heilsu.

- Fyrstu fjórir flokkarnir, flokkar I til IV, einkennast af fremur lágri stuðningsvísitölu, lítilli heilsuþörf og engri hegðunarþörf.

- Næstu fjórir flokkar, flokkar V til VIII, hafa stuðningsvísitölu í kringum meðaltal, almennt lága heilsupörf og lága hegðunarpörf. Þessar flokkar grípa þó tilvik með umtalsverða heilsu- eða hegðunarpörf samfara stuðningsvísitölu í meðallagi.
- Efstu fjórir almennu stuðningsflokkarnir, flokkar IX til XII, ná yfir stuðningsvísitölu sem er yfir meðallagi eða mjög há og í sumum tilvikum samfara umtalsverðri heilsu- eða hegðunarpörf.
- Að síðustu eru tveir sérflokkar, XII A og XII B, þar sem stuðningsvísitala er frá því að vera vel yfir meðaltali upp í að vera mjög há. Flokkur XII A einkennist af afar mikilli hegðunarpörf en XII B af afar mikilli heilsupörf.

Upphaflega var matið unnið fyrir allt fatlað fólk, 18 ára eða eldra, sem naut búsetuúrræða sem skilgreind voru í 1. gr. reglugerðar um búsetu fatlaðra nr.296/2002 (nú rgl. nr. 1054/2010, Reglugerð um þjónustu við fatlað fólk á heimili sínu) eða nutu frekari liðveislu skv. 8. gr. sömu reglugerðar. Samkvæmt upplýsingum frá félagsmálaráðuneyti var heildarfjöldi þessara einstaklinga í árslok 2006 951 einstaklingur. Árið 2017 eru 1.425 einstaklingar metnir SIS mati.

Flokkur	Tegund	Lýsing á stuðningspörf
I	Almennir stuðningsflokkar neðri	Stuðningsvísitala undir meðallagi, að jafnaði lítil heilsupörf og engin sérstök hegðunarpörf.
II		
III		
IV		
V	Almennir stuðningsflokkar mið	Stuðningsvísitala um meðallag, að jafnaði lítil en breytileg heilsupörf og breytileg hegðunarpörf.
VI		
VII		
VIII		
IX	Almennir stuðningsflokkar efri	Vel yfir meðallagi og upp í mjög háa stuðningsvísitölu, breytileg heilsu- og hegðunarpörf.
X		
XI		
XII		
XII A	Mikil hegðunarpörf	Vel yfir meðallagi og upp í mjög háa stuðningsvísitölu, breytileg heilsupörf og afar há hegðunarpörf.
XII B	Mikil heilsupörf	Vel yfir meðallagi og upp í mjög háa stuðningsvísitölu samfara afar hári heilsupörf

Tafla 1 Mat á stuðningspörf. Flokkar

Almennt má segja að einstaklingar sem metnir eru í stuðningspörf í fyrstu 4 flokkunum þurfi ekki umfangsmikla þjónustu og geti lífað tiltölulega sjálfstæðu lífi með stuðningi. Einstaklingar í þeim flokkum ættu með öðrum orðum ekki að vera á sambýlum eða búsetukjörnum með þjónustu allan sólarhringinn. Þess eru þó dæmi, bæði í þjónustu sem sveitarfélögin reka sjálf og í þjónustu hjá sjálfstæðum rekstraraðilum. Margir þeirra einstaklinga voru komnir í slíka þjónustu þegar sveitarfélögin tóku við ábyrgð á málaflokki fatlaðs fólks og því ekki auðvelt að snúa til baka í annarskonar þjónustu. Á heimilum á þjónustusvæði Bergrisa bs. eru einstaklingar í SIS flokki 3 og 4.

Í sem stystu máli er hugmyndin á bakvið SIS matskerfið byggð á því að mat á stuðningspörf verði nýtt til að útbúa einstaklingsmiðaða þjónustuáætlun fyrir viðkomandi einstakling þar sem tiltekin eru markmið áætlunarinnar og leiðir, hverjir séu samstarfsaðilar og hverjir beri ábyrgð á að koma áætluninni í framkvæmd.

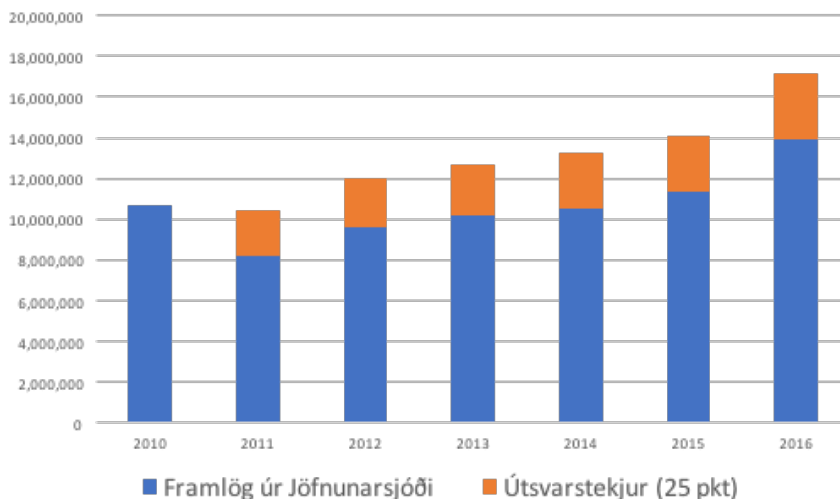
Sú stuðningspörf verði fjármögnuð með framlögum úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga sem byggjast á SIS mati viðkomandi einstaklings, sé hann í flokki 4 eða hærra. Þjónustan, og kostnaður við hana, ætti því ekki að víkja í veigamiklum atriðum frá SIS matinu, nema til komi aðrar þjónustuparfir. Þá á einstaklingurinn rétt á grunnþjónustu sveitarfélags, sem er fjármögnuð með framlögum lögheimilissveitarfélags. Jafnframt á einstaklingurinn rétt á annarri opinberri þjónustu ríkisins, svo sem heilbrigðis-, mennta-, og eftir atvikum öryggisþjónustu sem fjármögnuð er á fjárlögum.

## Fjármögnun stuðningsþarfar

Jöfnunarsjóður sveitarfélaga veitir framlög til sveitarfélaga vegna málefna fatlaðs fólks úr sérstakri deild innan sjóðsins sem fjármagnaður er á eftirfarandi hátt, sbr. *Reglugerð nr. 635/2017 um framlög Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga vegna þjónustu við fatlað fólk á árinu 2017.*

- Hlutdeild í útsvarstekjum sveitarfélaga af álagningarstofni útsvars er nemur 0,99%.
- Framlag úr ríkissjóði er nemur 0,235% af innheimtum skatttekjum ríkissjóðs.
- Framlag úr ríkissjóði er nemur 199,4 m.kr. vegna notendastýrðrar persónulegrar aðstoðar (NPA).
- Framlög úr Fasteignasjóði Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga vegna sölu og leigu eigna sem nýttar eru fyrir þjónustu við fatlað fólk.

Á árinu 2016 voru tekjur sjóðsins vegna verkefnisins um 13.911 mkr. Þar að auki njóta sveitarfélögin hækkunar tekna í gegnum 0,25 prósentustiga hækkun á útsvari.



Árið 2011, sem var fyrsta árið sem sveitarfélögin báru ábyrgð á málaflokknum voru heildartekjur um 10.400 mkr. Hafa tekjur í málaflokki fatlaðs fólks því hækkað um 65% frá verkefnayfirfærslunni. Framlög haldast í hendur við þróun skatttekna ríkis og sveitarfélaga.

Mynd 1 Þróun framlaga til málefna fatlaðra

Meginþorra framlaga úr Jöfnunarsjóði

sveitarfélaga er miðlað til sveitarfélaga og þjónustusvæða á grundvelli niðurstaðna úr *Mati á þjónustubörf* (SIS). Ekki verður fjallað sérstaklega um önnur framlög hér, en vísað til reglugerðarinnar til nánari upplýsinga. Mikilvægt er að sveitarfélög og þjónustusvæði þekki reglugerðina vel, og nýti sér þær heimildir sem eru til staðar, m.a. hvað varðar NPA samninga og þróunarverkefni.

Eftir innleiðingu SIS-mats var við það miðað að framlög úr jöfnunarsjóði á grundvelli þess myndi standa undir sértækri þjónustu við fatlaða einstaklinga sem féllu í 4. flokk SIS-mats og ofar. Sbr. A-liður II. hluta reglugerðar um framlög Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga vegna þjónustu við fatlað fólk.

*Reikna skal útgjaldabörf á grundvelli viðmiðunarfjárhæða fyrir hvern flokk stuðningsþarfar vegna allra einstaklinga sem falla í 4. flokk samræms mats á þjónustubörf eða ofar.*

Tekjur vegna 25 punkta hækkunar á útsvari var ætlað að standa undir sértækri þjónustu sveitarfélaga við notendur í SIS-flokkum 1-3, börn með fötlun, og þeim sem þyrftu sértæka þjónustu en hefðu ekki fengið SIS-mat. Framlög vegna þjónustu vegna fötlunar koma til



viðbótar við framlög vegna annarrar félagsþjónustu sveitarfélaga, sem kölluð hefur verið grunnþjónusta. Sem dæmi má nefna félagslega liðveislu og heimaþjónustu. Ekki er fyrirbyggjandi í lögum eða reglugerð viðmið um hvað telst til grunnþjónustumagns, en rætt hefur verið um 8-20 tíma á mánuði. Sveitarfélögin hafa viljað skilgreina grunnþjónustuna í færri tímum og vísað til þess að það sé mikilvægt að sveitarfélögin hafi svigrúm til að meta þörfina eftir aðstæðum á hverjum stað. Ríkið hefur viljað skilgreina grunnþjónustu í fleiri tímum til að tryggja betur samræmi milli sveitarfélaga.

Í október 2015 var skýrsla Greiningar- og ráðgjafastöðvar ríkis um *Endurmat á stuðningsþörf* birt. Helstu niðurstöður hennar eru að þeir einstaklingar sem voru metnir að nýju hækkuðu að meðaltali um einn til einn og hálfan stuðningsflokk. Í tillögum skýrslunnar er mælt með að þjónustuveitendur fylgist vel og reglulega með breytingum sem kunna að verða á stuðningsþörfum hjá öllum fötluðu fólki. Verði breytingar á þann veg, að rökstuddar vísbendingar komi fram um breytta stuðningsþörf, er mælt með að endurmat verði framkvæmt eins fljótt og auðið er.

Huga þurfi sérstaklega að hugsanlegum breytingum á stuðningsþörf fatlaðra sem eru eldri en 55 ára og hugsanlega þeirra sem eru yngri en 25 ára. Hið sama á við um þá einstaklinga sem tilheyra hópi geðfatlaðra þar sem stöðugleiki niðurstaðna SIS-mats er minnstur.

Það er því afar mikilvægt að þjónustuveitendur séu vel vakandi og meðvitaðir um þjónustuparfir sinna skjólstaðinga, bæði hvað varðar stuðningsþarfir og fjármögnun þjónustu. Í skýrslunni er lögð áhersla á að niðurstöður SIS-matsins nýtist við gerð einstaklingsbundinna áætlana um stuðning, enda er það ein helsta ástæðan fyrir því að SIS-matskerfið var þróað í upphafi.

Á heimilum sem veita altæka þjónustu eru þessi skil óljós og virðist vera tilheinging til þess að fara fram á að þau heimili veiti einstaklingum þjónustu, svo sem heilbrigðisþjónustu, sem einstaklingar í sjálfstæðri búsetu myndu sækja til heilbrigðiskerfisins.

Altækar stofnanir hafa verið skilgreindar sem *stofnanir þar sem vistmennirnir búa alveg innan stofnannana. Þar eiga menn heimili, vinna og njóta frístunda á sama stað.* (Goffman)

Að mati ráðgjafa hafa Sólheimar og Skaftholt einkenni þess að vera altækar stofnanir. Altækar stofnanir hafa almennt verið lagðar niður hér á landi. Má þar nefna Kópavogshæli, Sólborg, Hólabrekku og Tjaldanes. Fleiri slíkar stofnanir eru starfandi á landinu, svo sem Skálatún í Mosfellsbæ. Altækar stofnanir þykja hvorki í samræmi við nútíma hugmyndafræði í málefnum fatlaðs fólks, né samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks.

Afar mikilvægt er að hafa í huga að fatlað fólk á rétt á allri almennri þjónustu ríkis og sveitarfélaga eins og allir aðrir íbúar. Hvort sem þeir búa á altækri stofnun eða í almennri búsetu. Meginreglan er að veita skuli fötluðu fólki þjónustu samkvæmt almennum lögum á sviði menntunar, heilbrigðis- og félagsþjónustu áður en gripið er til sértækrar þjónustu. Reynist þjónustupörf fatlaðs einstaklings meiri en svo að henni verði fullnægt innan almennrar þjónustu skal hann fá þjónustu samkvæmt lögum um málefni fatlaðs fólks. Í ljósi þess er afar mikilvægt að starfsfólk, stjórnendur og stjórnámálemenn séu meðvitaðir um að ekki sé verið að fjármagna þjónustu sem ætti að veita á grundvelli annarra laga, hvort sem er á vegum ríkis eða sveitarfélaga, með framlögum sem byggja á SIS matinu.

Einstaklingsbundnar þjónustuáætlanir ættu að vera til fyrir hvern þann einstakling sem metinn er SIS mati og nýtur þjónustu á heimili sínu. Þær áætlanir eiga að lýsa þjónustu sem viðkomandi einstaklingur þarf á að halda í samræmi við mat á stuðningsþörf, hvort sem sú þjónusta er á vegum ríkis eða sveitarfélags. Sú áætlun er afar mikilvægt gagn við stjórnun og framkvæmd þjónustu og kostnaðar við hana. Það ætti því að vera forgangsatriði að yfirfara, og eftir atvikum gera nýjar einstaklingsbundnar þjónustuáætlanir fyrir alla einstaklinga með SIS mat á þjónustusvæðinu.

Í skýrslu verkefnisstjórnar um *Endurmat á yfirfærslu málefna fatlaðs fólks*, sem kom út í nóvember 2015, er vísað til þess að ekki liggi fyrir að sveitarfélög og þjónustusvæði hafi notað með skipulögðum hætti niðurstöður SIS-mats við gerð einstaklingsmiðaðra þjónustuáætlana. Það var eitt af markmiðum matskerfisins auk þess að meta þörf fyrir fjármögnun í málaflokknum. Að mati Sambands íslenskra sveitarfélaga er mikilvægt að breyta ákvæðum í gildandi reglugerðum til þess að nota meggi matið í þessum tilgangi. Jafnframt þurfi í reglugerð að treysta alla lagastoð fyrir matinu frá því sem nú er (bls. 41). Samstaða var um það í verkefnisstjórninni að bregðast þurfi við þessu á árinu 2016. Því verkefni er ekki lokið.

#### Önnur mót á stuðningsþörf

Heilbrigðisþjónustan hefur um langt skeið beitt færni og heilsumati (RAI) við mat á þörfum einstaklinga fyrir varanlega búsetu á hjúkrunar- og dvalarheimilum. Það matskerfi hefur líka verið nýtt til að meta þörf fyrir heimahjúkrunarþjónustu. Sú þjónusta er fjármögguð með framlögum á fjárlögum í gegnum heilbrigðiskerfið.

Mat á stuðningsþörf einstaklinga með fötlun eða geðröskun og getur verið hættulegt sjálfum sér eða öðrum hefur verið framkvæmt með mati sem kallast HCR-20.

Velferðarráðuneytið hefur beitt því í mati á einstaklingum í þjónustu hjá nokkrum sveitarfélögum sem njóta öryggisvistunar. Óútkljáð er hvernig á að fjármagna þjónustuna. Að mati ráðgjafa er verkefni ríkisins að gæta öryggis borgaranna, en ekki sveitarfélaga.

#### Framlög til Suðurlands

Framlög til þjónustu við fólk með fötlun á Suðurlandi hafa aukist um 450 m.kr. eða 28% frá yfirfærslu málaflokksins til sveitarfélaga. Er það heldur minna en á landinu í heild sinni.

Ár	Bergrisi (SIS)	Útsvarstekjur (25 pkt)	Samtals Bergrisi
2010	769.000		769.000
2011	833.993	115.571	949.564
2012	969.034	124.809	1.093.843
2013	988.579	135.040	1.123.619
2014	959.309	144.078	1.103.387
2015	1.020.783	153.102	1.173.885
2016	1.055.020	165.080	1.220.100
<b>Breyting 2011-2016</b>	<b>27%</b>	<b>43%</b>	<b>28%</b>

Tafla 2. Þróun framlaga til málefna fatlaðra á Suðurlandi.

Framlög á grundvelli SIS mats hafa aukist um 27%, meðan framlög á grundvelli útsvars sveitarfélaganna hafa aukist um 43%. Það gefur vísendingar um

að stuðningsþörf hafi aukist minna á Suðurlandi en annarsstaðar á landinu, en framlög á grundvelli SIS mats hafa aukist um 70% á landinu í heild. Tekjur Bergrisa bs. taka breytingum í samræmi við breytingar á SIS mati þeirra einstaklinga sem búa á Suðurlandi, og þróun útsvarstofns sveitarfélaganna.

Samningsaðilar Bergrisa bs. hafa í samningaviðræðum vísað til þróunar launavísitölu og neysluverðsvísitölu í rökstuðningi sínum fyrir hærri framlögum.

Í töflu 3 má sjá þróun framlaga til nokkurra sjálfstætt starfandi aðila í velferðarþjónustu. Allir samningarnir eru við ríkið, nema Skálatún sem er við Mosfellsbæ. Eins og sjá má, þá er þróun framlaga til þeirra samninga ekki í samræmi við breytinga á launa- og neysluverðsvísitölu sem hafa vaxið mun meira á tímabilinu.

Ár	SÁÁ	Reykjalundur	Sjálfsbjörg	Hlein	NFLÍ	Skálatún
2010	694.800	1.347.000	487.000	109.000	554.000	377.200
2015	816.400	1.653.000	574.000	142.000	626.000	450.984
<b>Breyting mkr.</b>	<b>121.600</b>	<b>306.000</b>	<b>87.000</b>	<b>33.000</b>	<b>72.000</b>	<b>73.784</b>
<b>Breyting %</b>	<b>18%</b>	<b>23%</b>	<b>18%</b>	<b>30%</b>	<b>13%</b>	<b>20%</b>

Tafla 3 Framlög ríkis og Mosfellsbæjar til sjálfstætt starfandi í velferðarþjónustu

Það er því hægt að álykta að ólíklegt sé að samningsaðilar Bergrisa bs. hefðu upplifað viðlíka vöxt í samningaviðræðum við ríkið og þeir hafa notið í samningum við Bergrisa bs.

Að mati ráðgjafa er óráðlegt að útgjöld Bergrisa bs. séu tengd vísitölum sem geta þróast með öðrum hætti en tekjur félagsins. Eðlilegra er að útgjöld þróist í takt við breytingar á Mati á stuðningsþörf (SIS) og útsvarstekna aðildarsveitarfélaganna.

Framlög til búsetueininga Bergrisa bs.

Í greiningu útgjalda var fyrst og fremst litið til framlaga til búsetueininga, hvort sem þær eru reknar af sveitarfélögunum eða sjálfstætt starfandi aðilum, enda eru framlög til þeirra um 79% af útgjöldum Bergrisa bs. Velferðarþjónusta snýst að mestu leyti um umönnun, þjálfun og aðstoð við skjólstæðinga. Þeirri þjónustu er sinnt af starfsfólki með fjölbreytta menntun og reynslu. Launakostnaður er því langstærsti einstaki útgjaldaliðurinn í velferðarþjónustu.

	Laun sem hlutfall af heildarkostnaði
Birkimörk	92%
Selvogsbraut	92%
Vallholt 9	92%
Vallholt 12-14	92%
Sólheimar	73%
Breiðabólsstaður	75%
Kerlingardalur	74%
Skaftholt	82%

Tafla 4 Laun sem hlutfall af heildarkostnaði 2016

Í töflu 4 má sjá hlutfall launa af heildarkostnaði búsetueininga á þjónustusvæði Bergrisa bs. en laun eru á bilinu 73-92% af rekstrarkostnaði. Fjármálastjórnin ætti því að snúast að mestu um starfsmannastjórn.

Vel útfærðar þjónustuáætlanir, skilvirkar vaktaáætlanir og virk viðveruskráning eru grunnur þess að ná sem mestri hagkvæmni í veitingu þjónustunnar. Samhliða er mikilvægt að stuðla að sem bestri þjálfun starfsmanna til að tryggja fagmennsku og gæði í þjónustu.

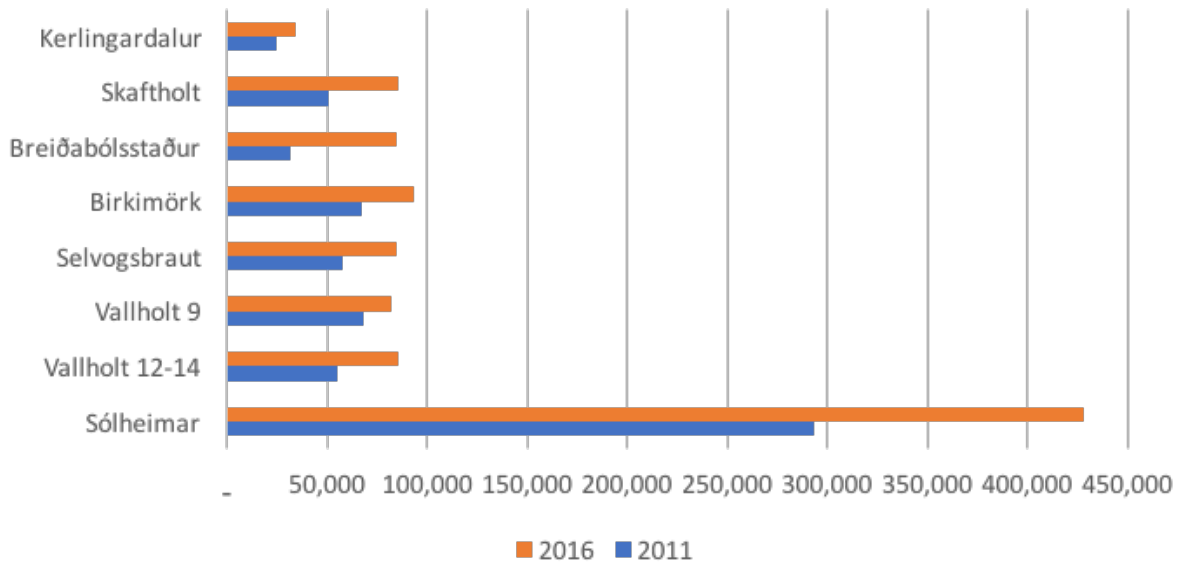
Áhugavert er að hlutfall launa er lægra hjá sjálfstætt starfandi aðilum en sveitarfélögum. Án þess að það hafi verið greint sérstaklega, þá eru vísbendingar um að hjá sveitarfélögum sé launatengdur kostnaður hærri en hjá sjálfstæðu aðilunum. Ekki síst hvað varðar veikindaréttindi starfsmanna. Jafnframt eru vísbendingar um að hlutfallslega meiri kostnaður sé við rekstur fasteigna hjá sjálfstæðu aðilunum.

Framlög Bergrisa bs. til búsetueininga, hvort sem það eru sambýli eða búsetukjarnar á vegum sveitarfélaganna, eða sjálfstætt starfandi aðilar, hafa þróast með talsvert öðrum hætti en tekjur félagsins. Í töflu 3 má sjá hlutfallslega breytingu framlaga milli ára 2011 og 2016. Framlög til heimilins að Vallholti 9 eru að þróast með sambærilegum hætti og tekjur Bergrisa bs. en framlög til annarra eininga hækka mun meira.

	<b>Hlutfallsleg breyting framlaga 2011-2016</b>
Birkimörk	39%
Selvogsbraut	46%
Vallholt 9	21%
Vallholt 12-14	54%
Sólheimar	46%
Breiðabólstaður	166%
Kerlingardalur	37%
Skaftholt	70%

Tafla 5 Hlutfallsleg breyting framlaga til búsetueininga 2011-2016

Á mynd 2 má sjá aukningu framlaga til búsetueininga á milli ára 2011 og 2016 í krónum talið. Sólheimar eru með langhæstu framlögin, en þar eru flestir íbúar. Í þjónustu við fatlað fólk er nauðsynlegt að horfa til Mats á stuðningsþörf (SIS) þegar útgjöld eru metin. Íbúafjöldi skiptir verulegu máli, en þjónustuþörfin á að taka mið af SIS matinu. Jafnframt er mikilvægt að líta skipulags þjónustunnar. Ef virknidagskrá og matmálstímar eru sameiginlegir að einhverju leyti, má gera ráð fyrir lægri launakostnaði en ef einstaklingarnir fá aðstoð við að sinna eigin virkni og matargerð á heimili sínu, vinnu og tómsundum.



Mynd 2 Breyting framlaga til búsetueininga 2011-2016

Áhugavert er að bera saman breytingu á stuðningsþörf búsetueininga við breytingar á framlögum til þeirra. Í töflu 4 má sjá hlutfallslega breytingu á Mati á stuðningsþörf (SIS) búsetueininga milli árunna 2011 og 2016. Ljóst að breyting á stuðningsþörf er ekki að breytast með sama hætti og framlögin. Framlög til búsetukjarna hafa vaxið umtalsvert meira en stuðningsþörf. Það gefur vísbendingar um að eitthvað annað en stuðningsþörf einstaklinganna sem á heimilunum búa kalli á aukin framlög til starfseminnar. Mestur vöxtur í Mati á stuðningsþörf er hjá einstaklingum sem búa utan búsetueininga. Þar fjölgar einstaklingum líka mest. Það gefur vísbendingar um að þjónusta við þann hóp sé ekki í samræmi við Mat á stuðningsþörf (SIS).

	Hlutfallsleg breyting SIS 2011-2016
Suðurland allt	42%
Birkimörk	2%
Selvogsbraut	52%
Vallholt 9	14%
Vallholt 12-14	10%
Sólheimar	6%
Breiðabólstaður	86%
Kerlingardalur	-8%
Skaftholt	8%
Utan búsetukjarna	232%

Tafla 6 Hlutfallsleg breyting á Mati á stuðningsþörf (SIS) milli 2011 og 2016

Í töflu 5 má sjá yfirlit yfir fjölda SIS flokka á Suðurlandi í heild sinni og brotna niður á búsetueiningar og einstaklinga utan búsetueininga. Þar má jafnframt sjá SIS framlög með sama niðurbroti og heildarframlög. Taflan sýnir í raun nokkur atriði. Í fyrsta lagi má sjá að

einingar reknar af sveitarfélögum eru að jafnaði þyngri í stuðningsþörf en sjálfstæðu samningarnir.

Jafnframt má sjá að búsetueiningarnar eru með 69% stuðningsþarfarinnar á Suðurlandi, en njóta 79% framlaganna. Framlög til búsetueininga hafa í raun vaxið meira en stuðningsþörfin gefur tilefni til. Búsetueiningar sem reknar eru af sjálfstætt starfandi aðilum fá 51% framlaganna, en eru með 45% stuðningsþyngdarinnar.

	SIS flokkar 2016	SIS framlög 2016	Heild 2016	kr./SIS flokk	Fjöldi með SIS mat	Meðal SIS
Þjónustuvæðið í heild	867	1.054.417.304	1.219.497.304	1.406.571	127	6,8
Sólheimar	277	286.445.000	427.183.419	1.542.178	41	6,8
Skaftholt	54	58.502.400	85.627.772	1.585.699	8	6,8
Breiðabólstaður	41	82.814.000	78.839.248	1.922.908	4	10,3
Kerlingardalur	22	27.910.000	33.990.018	1.545.001	3	7,3
Vallholt 9	56	72.893.889	81.738.452	1.459.615	5	11,2
Vallholt 12-14	45	60.213.109	84.969.007	1.888.200	5	9,0
Birkimörk	56	67.091.000	91.970.415	1.642.329	5	11,2
Selvogsbraut	44	54.336.000	83.957.318	1.908.121	6	7,3
Utan búsetukjarna á Suðurlandi	272	344.211.906	251.221.655	923.609	50	5,4
Skálatún í MOS til samanburðar	339	426.100.000	468.494.000	1.381.988	39	8,7
Sjálfstæðu samningarnir	394	455.671.400	625.640.457	1.587.920	56	7,8
Önnur búsetuþjónusta	201	254.533.998	342.635.192	1.704.653	21	9,7
<b>Hlutfall af heild</b>	<b>69%</b>	<b>67%</b>	<b>79%</b>		<b>61%</b>	

Tafla 7 Framlög og stuðningsþyngd 2016

Í sumum tilvikum er verulegt frávík frá framlögum á grunni SIS mats og raunverulegra framlaga. Það er athyglisvert að framlög til búsetueininganna eru ekki endilega í samræmi við stuðningsþyngd. Veikt jákvætt samband er milli stuðningsþyngdar og framlaga. Sem gefur vísbendingar um að hæstu framlögin séu ekki endilega að fara þangað sem stuðningsþörfin er mest. Hvorutveggja gefur vísbendingar um að veitt sé þjónusta umfram það sem Mat á stuðningsþörf (SIS) gefur tilefni til.

Í viðtölum kom fram að innan búsetueininganna sé veitt umönnun og þjónusta sem mætti flokka sem heilbrigðisþjónustu. Jafnframt kom fram að á einu heimili sé einstaklingur sem hlotið hefur dóm og sé í raun að ljúka afplánun. Þegar ábyrgð á þjónustu við fatlað fólk var á hendi ríkisins, eins og heilbrigðis- og öryggisþjónusta, var ekki óeðlilegt að skil milli þjónustuþátta og fjármögnunar væru óljós.

Í dag er hinsvegar mikilvægt að í þjónustuáætlun hvers einstaklings sé heilbrigðis- og öryggisþjónusta sérgreind og ríkinu boðið að ýmist greiða fyrir þá þjónustu, eða veita hana á eigin vegum. Rétt er að rifja upp að fólk með fötlun á rétt á allri almenntri þjónustu hins opinera. Framlögum vegna Mats á stuðningsþörf (SIS) er ætlað að standa undir sértækri þjónustu vegna fötlunar einstaklingsins. Þjónustu sem miðar að því að einstaklingurinn geti lifað sem eðlilegustu lífi.

Þeir sem búa utan búsetueininga eru með 31% stuðningsþarfarinnar, en sú þjónusta fær um 21% framlaganna. Sú niðurstaða er í samræmi við það sem kom fram í viðtölum ráðgjafa við starfsmenn og stjórnendur, að ekki sé nægt fjármagn til að sinna þjónustu við einstaklinga utan búsetueininganna. Sé litið til þeirra SIS framlaga sem áætluð er til þess hóps, og raunverulegra framlaga, má áætla að það vanti 90-100 milljónir árlega í þjónustu við þann hóp. Athygli vekur að framlög til heimilisins að Breiðabólstað eru lægri en SIS mat einstaklinganna segir til um, en það heimili er með mikla stuðningsþyngd. Hluti skýringanna má leita í því að íbúar á Breiðabólstað sækja dagþjónustu til VISS í Þorlákshöfn.

Í töflu 7 er Skálatún í Mosfellsbæ með til samanburðar, en þar búa 40 einstaklingar með mikla stuðningsþörf. Meiri stuðningsþörf en einstaklingar á Sólheimum samkvæmt mati. Erfitt er að bera saman kostnað án þess að skoða þjónustu og gæði ofan í kjölinn, sem var ekki hluti þessa verkefnis. Á vegum félagsmálaráðuneytisins er fyrirhuguð úttekt á rekstri og þjónustu sjálfstætt starfandi aðila í búsetuþjónustu við fatlað fólk (skv. heimildum úr ráðuneytinu).

Að mati ráðgjafa eru vísbendingar um að Bergrisi bs. sé að veita einstaklingum þjónustu umfram skyldur sínar. Í búsetuþjónustu Bergrisa bs. er fólk sem nýtur mikillar umönnunar og þjónustu, sem að mati ráðgjafa mætti að flokka sem heilbrigðisþjónustu. Dæmi eru um einstaklinga sem þurfa mikla geðheilbrigðisþjónustu. Margir íbúanna eru komnir yfir miðjan aldur og hafa þjónustufarfir sem væri að líkindum mætt með heimahjúkrun ef þeir væru í sjálfstæðri búsetu. Einn einstaklingur er að ljúka afplánun og er því í raun í öryggisvistun, sem ætti að fjármagnast af ríkinu. Að mati ráðgjafa ætti Bergrisi bs. að setja í forgang að krefja ríkið um að veita þjónustuna, eða greiða fyrir hana samkvæmt þjónustusamningi.

### Aðferðir við áætlanagerð

Algengasta aðferð við fjárhagsáætlanagerð er að byggja á rekstrarniðurstöðu yfirstandandi árs, eða fyrri ára. Að gera svokallaðar viðmiðunaráætlanir. Það er sú aðferð sem Bergrisi bs. beitir í grunninn, en að auki er áætlað fyrir nýjum verkefnum sem skal vinna á komandi ári eða árum.

Við áætlanagerð er algengt að blanda saman aðferðum, allt eftir aðstæðum og rekstri eininga. Til að mynda er gott að beita núllgrunnsaðferðinni við endurskipulagningu rekstrar og til að ná fram hagræðingu, en það er allajafna ekki gert fyrir allan rekstur í stórum skipulagsheildum. Það er of tímafrekt og dýrt. Hinsvegar getur verið skynsamlegt að beita þeirri aðferð á einstaka deildir. Í meðfylgjandi umfjöllun verður stuttlega gerð grein fyrir helstu aðferðum við áætlanagerð, með það að markmiði að stjórn Bergrisa bs. meti hvort æskilegt sé að breyta þeirri aðferð sem beitt er í dag. Hægt er að nálgast ítarlegra efni um hverja aðferðafræði.

### Viðmiðunaráætlanir

- Byggt er á rekstrarniðurstöðum fyrra árs eða fyrri ára
- Tillit er tekið til breytinga vegna verðlagsþróunar og breytinga í umfangi verkefna
  - (+) Einföld í framkvæmd, auðskiljanleg, sveigjanleg og byggir á liðinni tíð og þekktum forsendum
  - (-) Óljóst hvaða verkefni á að skila, markmið fjárveitinga kemur ekki skýrt fram og erfitt er að meta markmið einstakra deilda. Fjármagn í einsskiptisaðgerð hefur tilhneigingu til að hanga inni milli ára

### Verkefnaáætlanir

- Byggja á skýrum markmiðum og tilteknum verkefnum sem þarf að leysa til að ákveðnu heildarmarkmiði verði náð
- Tilgangi deilda er lýst, þær flokkaðar eftir verkefnum og tilgreind ákveðin markmið með hverju verkefni
  - (+) Sett ákveðin undirmarkmið, sem stuðla að því að aðalmarkmið náist, kostnaður og ávinningur hvers verkefnis er metinn áður en ákvörðun er tekin um framkvæmd

(-) Áætlanagerðin er tímafrek og vandasöm og erfitt er að leiðrétta mistök sem hafa verið gerð á einhverjum stigum áætlanavinnunnar

#### Núllgrunnsáætlanir

- Stjórnandi rökstyður tillögur um fjárpörf frá grunni.
- Öll starfsemi stofnunar eða fyrirtækis er brotin niður í ákvörðunarpætti sem eru metnir á kerfisbundinn hátt
- Einstökum þáttum er að lokum raðað eftir mikilvægi þeirra
  - (+) Öll starfsemi stofnunar er tekin til skoðunar, sérhverju verkefni er lýst, markmiðum þess, kostnaði sem fylgir því og væntanlegum árangri. Stjórnendur vinna áætlunina sem auðveldar yfirstjórn að taka endanlega ákvörðun
  - (-) Umfangsmikil skráningar- og greiningarvinna

#### Rammaáætlanir

- Framlög til málaflokka eða deilda er ákvörðuð út frá markmiðum og tekjum skipulagsheildarinnar hverju sinni. Sem dæmi má nefna að ákveðnu hlutfalli af tekjum sé ráðstafað í tiltekinn málaflokk
- Stjórnendur vinna tillögu að rekstraráætlun og verkefnum innan rammans
  - (+) Hlutlægir mælikvarðar við ákvörðun framlaga sem taka breytingum í samræmi við breytingar á magni eða tekna. Stjórnendur fá mikið sjálfræði við ráðstöfun framlaga í áætlun
  - (-) Framlög gætu vaxið umfram breytingar í magni á þjónustu. Innsýn og þekking stjórnar á rekstrinum minnkar. Gæti leitt til of mikils vaxtar í útgjöldum til lengri tíma

#### Framlög til búsetueininga með öðrum aðferðum

Í töflu 8 má sjá samanburð á framlög til búsetueininga á vegum Bergrisa bs. eftir mismunandi aðferðum við áætlun framlaga. Miðað er við framlög og stuðningsþörf á árinu 2016.

- Í fyrsta dálki má sjá framlög með núverandi aðferð Bergrisa. Það er að byggt sé á rekstrarniðurstöðu fyrri ára og áætlun um verkefni og rekstur næsta árs.
- Í öðrum dálki má sjá framlög ef miðað væri við að búsetueiningarnar fái einungis framlög samkvæmt Mati á stuðningsþörf (SIS) einstaklinganna sem þar búa. Ljóst er að sú aðferð tekur ekki tillit til annarrar þjónustu sem veitt er, svo sem heilbrigðis- eða öryggisþjónustu.
- Í þriðja dálkinum má sjá framlög ef hver búsetueining fengi framlög í samræmi við meðalframlag á hvern SIS-flokk af heildartekjum í málaflokknum á viðkomandi ári, þ.e. framlög vegna SIS mats og 25 punkta af útsvari sveitarfélaganna.
- Í fjórða dálkinum má sjá hver framlögin yrðu ef beitt yrðu sömu aðferð og Mosfellsbær notar við áætlun framlaga til Skálatúns. Þar er miðað við að framlög til Skálatúns séu í sambærilegu hlutfalli af heildarframlögum og útgjöldum til þjónustusvæðisins og var við verkefnaflutninginn árið 2011. Reiknað er hlutfall stuðningsþarfar í Skálatúni af heildar stuðningsþörf á þjónustusvæðinu. Skálatún fær þá hlutdeild af heildartekjum í málefnum fatlaðs fólks í Mosfellsbær fyrir það ár.

Aðferðirnar hafa allar sína kosti og galla og ekki hægt að segja að ein þeirra sé rétta leiðin. Að líkindum er skynsamlegt að blanda saman aðferðum og hugmyndum til að finna sanngjarna leið fyrir notandann, rekstraraðilann og rekstur Bergrisa bs.



	Núverandi aðferð	SIS framlög	Meðaltal kr. SIS flokk	Aðferð MOS
Sólheimar	427.183.419	286.445.000	389.620.246	331.290.945
Skaftholt	85.627.772	58.502.400	75.954.849	67.661.559
Breiðabólstaður	78.839.248	82.814.000	57.669.423	95.779.393
Kerlingardalur	33.990.018	27.910.000	30.944.568	32.279.601
Vallholt 9	81.738.452	72.893.889	78.767.992	84.306.186
Vallholt 12-14	84.969.007	60.213.109	63.295.708	69.640.098
Birkimörk	91.970.415	67.091.000	78.767.992	77.594.794
Selvogsbraut	83.957.318	54.336.000	61.889.137	62.842.866
Utan búsetukjarna	251.221.655	344.211.906	382.587.389	398.101.861

Tafla 8 Framlög eftir öðrum aðferðum

Í öllum tilvikum verður tilfærsla á framlögum frá búsetueiningum til þeirra einstaklinga sem búa utan búsetueininga. Í núverandi fyrirkomulagi eru framlög til þeirra sem búa utan búsetukjarna lægri en mat á stuðningsþörf þeirra gefur tilefni til. Það er í samræmi við þá upplifun stjórnenda og starfsmanna í málaflokknum að ekki sé fjárhagslegt svigrúm til að þjónusta fólk utan búsetukjarna með viðeigandi hætti.

Að mati ráðgjafa er ástæða til þess að endurskoða áætlanaaðferð Bergrisa bs. og byggja meira á hlutlægum mælikvörðum og tekjuþróun í málaflokknum, og draga þannig úr vægi krafna þeirra sem stjórna búsetueiningunum. Að mati ráðgjafa er ekki ráðlegt að tengja framlög til einstakra þjónustupátta sjálfkrafa við vísitölur, þar sem tekjur Bergrisa bs. þróast ekki á sama hátt. Eðlilegt er að miða framlögin við breytingar á Mati á stuðningsþörf (SIS) og þróun útsvarstekna aðildarsveitarfélaganna.

### Stjórnskipulag

Samstarf sveitarfélaganna á Suðurlandi um þjónustu við fólk með fötlun byggir á ákvæði í 2. mgr. 4. gr. laga um málefni fatlaðs fólks nr. 59/1992. Þar er áskilið að landinu skuli skipt í þjónustusvæði og að hvert þjónustusvæði hafi ekki færri en 8.000 íbúa. Við yfirfærslu málaflokksins árið 2011 var ekkert sveitarfélag á Suðurlandi með þann íbúafjölda. Jafnframt var sveitarfélögunum ljóst að sjálfstæðu samningarnir væru mjög stór hluti af rekstri málaflokksins á Suðurlandi, og æskilegt væri að hafa um það samstarf.

Í 93. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 er kveðið um að ef samningi um samvinnu sveitarfélaga felst framsal á valdi til töku ákvarðana um rétt eða skyldu manna í skilningi stjórnsýslulaga, nr. 37/1993, getur hún aðeins farið fram á vegum byggðasamlags eða á þann hátt að eitt sveitarfélag tekur að sér verkefni fyrir annað eða önnur sveitarfélög nema lög veiti sérstaka heimild fyrir öðru formi samstarfs. Samningar samkvæmt þessari grein öðlast ekki gildi fyrr en að fenginni staðfestingu ráðuneytisins.

Sveitarfélögin á Suðurlandi ákváðu í lok október 2014 að stofna byggðasamlagið Bergrisa, sem tók við af samning milli sveitarfélaganna sem þótti flókinn og ógagnsær. Nýtt fyrirkomulag

Bergrisa bs. leysti úr ýmsum vanköntum á því samstarfi, ekki síst hvað varðar gagnsæi í fjármögnun.

Ábyrgð á málefnum fatlaðs fólks á Suðurlandi er sveitarfélaganna þrettán, sem hafa framselt umboð sitt til Bergrisa bs. Bergrisi bs. er stjórnvald í skilningi stjórnsýslulaga og tekur ákvarðanir um réttindi og skyldur þeirra sem njóta þjónustunnar. Það er því Bergrisi bs. sem ber á ábyrgð á þjónustunni samkvæmt lögum um málefni fatlaðs fólks og á fjármálum málaflokksins samkvæmt sveitarstjórnarlögum. Grunnþjónusta fyrir fólk með fötlun, svo sem ferliþjónusta, almenn liðveisla og heimaþjónusta er fjármögnuð af viðkomandi sveitarfélagi eða þjónustuvæði án aðkomu Bergrisa bs.

Það er á ábyrgð Bergrisa bs. að ákveða, í samráði við notendur, hvernig þjónustu skal veita fólki með fötlun á Suðurlandi. Sveitarstjórnarfolk og stjórn Bergrisa bs. þarf á hverjum tíma að vega og meta ábyrgð sína um forsvaranlega meðferð fjármuna, og ábyrgð sína á því að veita lögbundna þjónustu.

#### Þjónustuvæðin

Á Suðurlandi eru starfandi þrjú félagsþjónustuvæði. Þjónusta við fólk með fötlun er að miklu leyti samþætt við aðra félagslega þjónustu á vettvangi þjónustuvæðanna. Í töflu 9 má sjá hvaða sveitarfélög mynda þjónustuvæðin, og íbúafjölda þeirra.

Þjónustuvæðin Rangárvalla og V-Skaftafellssýsla og Árnesþing eru byggðasamlög. Bergrisi bs. framselur hluti af fjármagni sínu og umboði til ákvarðanatöku til þjónustuvæðanna þriggja, meðan hluti ákvarðanna er tekin af stjórn Bergrisans.

Sv. Árborg	Rangárvalla og V-Skaft	Árnesþing
	Mýrdalshreppur	Hrunamannahreppur
	Skaftárhreppur	Hveragerðisbær
	Ásahreppur	Sveitarfélagið Ölfus
	Rangárþing eystra	Grímsnes- og Grafningshreppur
	Rangárþing ytra	Skeiða- og Gnúpverjahreppur
		Bláskógabyggð
		Flóahreppur
<b>8.206</b>	<b>4.513</b>	<b>7.810</b>

Tafla 9 Þjónustuvæði félagsþjónustu á Suðurlandi

Mynd 3 lýsir í grófum dráttum skipulagi og fjárstreymi í málefnum fatlaðs fólks á Suðurlandi. Tekjur félagsins eru annarsvegar framlög sveitarfélaganna þrettán sem nemur 25 pkt. af útsvari þeirra, og framlög úr Jöfnunarsjóði á grundvelli SIS mats.

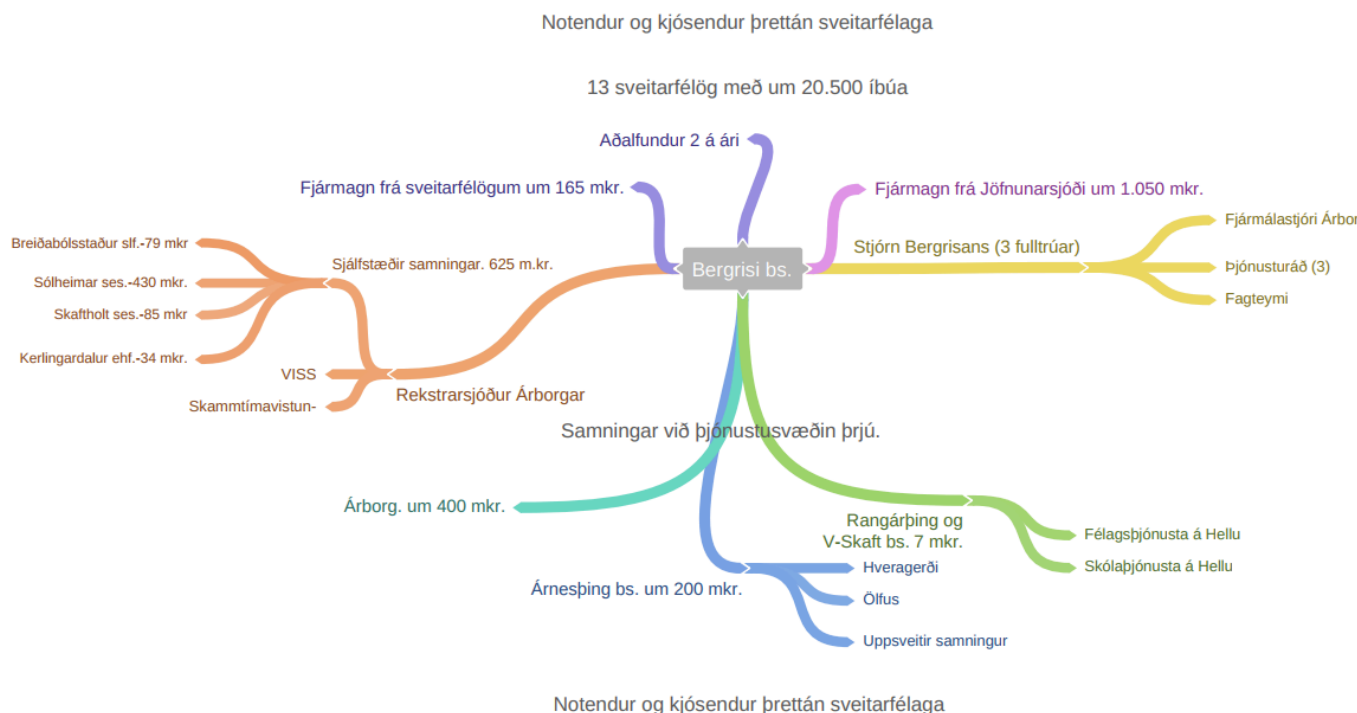
Stjórn Bergrisa bs. er skipuð þremur fulltrúum. Einum af hverju þjónustuvæði. Stjórn félagsins árið 2017 er skipuð eftirfarandi fulltrúum:

Ástu Stefánsdóttur framkvæmdastjóra Sv. Árborgar sem jafnframt er formaður,  
 Ásgeiri Magnússyni sveitarstjóra Mýrdalshrepps  
 Aldísi Hafsteinsdóttur bæjarstjóra Hveragerðisbæjar.

Stjórnin ber ábyrgð á því að útfæra þjónustu við fatlað fólk á Suðurlandi og fjárhagslegri og faglegri umgjörð. Stjórn félagsins gerir það með samningum við sjálfstætt starfandi aðila og við rekstrarsjóð Árborgar sem fjármagnar skammtímvistun og hæfingu (VISS). Jafnframt gerir stjórn Bergrisa bs. samninga við þjónustusvæðin þrjú um framkvæmd ákveðinna þjónustupátta. Stjórn Bergrisa bs. hefur ekki fastan starfsmann, en fjármálastjóri Árborgar er stjórn til ráðgjafar ásamt þjónusturáði Suðurlands. Í þjónusturáðinu sitja félagsmálastjórar þjónustusvæðanna. Stór hluti afgreiðsluverkefna eftir stjórnarfundum er á herðum stjórnarformanns.

Umsjón og fagleg ábyrgð rekstrarsjóðs Árborgar er á hendi fjármálastjóra og félagsmálastjóra sveitarfélagsins. Umsjón og fagleg ábyrgð á þjónustu sem hin þjónustusvæðin sinna er á höndum félagsmálastjóranna þriggja og eiga þeir samráð sín á milli í þjónusturáði Suðurlands og taka ákvarðanir um ráðstöfun búsetuúrræða, forgangsröðun verkefna og þróun þjónustu. Dagleg stjórnun deilda er á hendi forstöðumanna stofnana í samráði við viðkomandi félagsmálastjóra. Mannaforráð og starfsmannastjórnun er á ábyrgð bæjar- eða sveitarstjóra þess sveitarfélags sem viðkomandi starfsmaður er í ráðningarsambandi við.

Þjónustu á vegum Skóla- og félagsþjónustu Árneshvíls er skipt í þrjár einingar. Þjónustu sem rekin er í Sveitarfélaginu Ölfusi og Hveragerði er sinnt af þeim sveitarfélögum, en þjónusta í Uppsveitum Árneshvíls er að hluta rekin af Hrunamannahreppi samkvæmt samningi við hin sveitarfélögin. Félagsmálastjóri Skóla- og félagsþjónustu Árneshvíls er faglegur stjórnandi allrar þjónustunnar.



Mynd 3 Stjórnskipulag og fjárstreymi

Í viðtölum kom fram að núverandi skipulag er einfaldara og skýrara en það var fyrir stofnun Bergrisa bs. árið 2014. Starfsmenn þekkja skipulagið og hlutverk sitt ágætlega og fjármálastjórn og umsýsla er skýrari en áður. Skipulagið er hinsvegar óneitanlega tiltölulega flókið og umboðskeðjan óljós. Í viðtölum kom fram að skipulagið sé að vissu leyti flóknara en

þegar svæðisskrifstofan var starfandi. Sérstaklega fyrir notandann sem á ekki auðvelt með að vita hver ber ábyrgð á því að veita honum þjónustu.

Samþætting við aðra þjónustu sveitarfélaganna verður flóknari þegar ábyrgð á verkefnum er dreift á marga aðila. Æskilegt væri að fagleg umfjöllun um málefni fatlaðra fari, að minnsta kosti að hluta, fram í félagsmálanefndum sveitarfélaganna. Að mati ráðgjafa eru vísbendingar um að stjórn og þjónusturáð hafi ekki nægilega góða yfirsýn yfir þá þjónustu sem er veitt. Í vissum tilvikum hefur reynst erfitt að nálgast upplýsingar frá sjálfstætt starfandi aðilum.

Þó fjármálaumsýsla hafi vissulega skýrst með tilkomu Bergrisa bs. eru enn vísbendingar um að yfirsýn yfir þjónustu og fjármál sé ekki nægilega mikil. Fjármálastjórn Bergrisa er aukaverkefni hjá fjármálastjóra Árborgar og aðgengi að gögnum ekki nægilega gott. Fjármála- og skjalaumsýsla og starfsmannamál eru á nokkrum stöðum. Ráðgjafi þurfti að leita eftir upplýsingum, hvort heldur voru fjárhags eða önnur gögn til félagsmálastjórnanna og fjármálastjóra. Ekki voru öll gögn til á einum stað, sem væri æskilegast.

Eins og áður hefur komið fram er launakostnaður langstærsti útgjaldaliður þjónustunnar. Þar af leiðandi er afar mikilvægt að sinna starfsmannastjórn vel. Skipulag Bergrisa bs. býður ekki upp á miðlæga starfsmannastjórn, en hægt er að samræma ákveðna þætti. Svo sem gerð þjónustuáætlana, skipulag vaktaáætlana, viðveruskráningu starfsmanna, trúnaðarlæknisþjónustu og þjálfun. Í gegnum þjónusturáð hefur einhverju leyti náðst fram samlegð í þjálfun starfsmanna og ráðgjöf. Fram koma að mikil veikindaforföll eru meðal starfsmanna búsetueininga sveitarfélaganna, sem gefa tilefni til að meta álag. Ekki eru til miðlægar upplýsingar um forföll starfsmanna og kostnað við þau.

Að mati ráðgjafa eru óljós mörk milli faglegrar stjórnunar á störfum starfsmanna, og ráðningasambandi sem gæti leitt til vandkvæða ef beita á starfsmannaúrræðum. Jafnframt er mikilvægt að styðja við forstöðumenn stofnana og deilda. Bakgrunnur þeirra og hæfni í stjórnun og rekstri er mjög misjafn. Starfsmannahópurinn er fjölbreyttur og samanstendur af sérfræðingum og ófaglærðu fólki, sem gerir miklar kröfur til þeirra sem stjórnendur.

Það er almenn sátt með gildandi stjórnskipulag, þó flestir viðmælenda hefðu kosið að hafa verkefnið nær sér í heimabyggð. Í frumvarpi til nýrra laga um þjónustu við fólk með miklar stuðningsþarfir er horfið frá kröfu um að þjónustusvæði hafi að lágmarki 8.000 íbúa. Verði frumvarpið að lögum skapar það tækifæri til að endurskipuleggja þjónustuna í þeim þremur félagsþjónustueiningum sem nú eru starfandi. Að óbreyttum samningum við sjálfstæða aðila er ekki ráðlegt að breyta stjórnskipulagi Bergrisa bs. í veigamiklum atriðum. Framlög til þeirra samninga eru það stórt hlutfall af heildartekjum í málaflokknum á Suðurlandi að erfitt getur reynst fyrir einstök þjónustusvæði að taka þá yfir.

Í viðtölum kom skýrt fram það sjónarmið að altækar stofnanir væru barns síns tíma. Ekki væri æskilegt að byggja upp búsetuþjónustu fyrir tugir einstaklinga úti í sveit. Þvert á móti er hugmyndafræði dagsins í dag að bjóða upp á sjálfstæða búsetu í meira mæli, í félagslegu húsnæði, eða í leiguheimilakerfinu. Þar sem fólk með fötlun gæti búið í sínu nærumhverfi. Hinsvegar kom líka fram að það verði alltaf þörf fyrir einhverskonar sérúrræði utan við þéttbýlið, en ekki í eins miklum mæli og í dag.

Viðmælendur lýstu áhuga á áframhaldandi samstarfi á öllu svæðinu, en ekki samrekstri og sameiginlegri ákvarðanatöku. Byggja ætti samstarfið upp á þekkingaryfirfærslu, þjálfun starfsmanna, þróun verkefna og mjög sérhæfðri þjónustu. Almenna þjónustu ætti að reka meira á vettvangi hvers sveitarfélags/þjónustusvæðis fyrir sig, þar sem hægt er að samþætta þjónustuna við aðra þjónustuþætti. Bent var á að í raun sé meiri samlegð að finna með því að skipuleggja þjónustu eftir því hvort um börn eða fullorðna er að ræða, frekar en fólk með fötlun eða t.d. eldri borgara.

*„Hættum að horfa á börn með fötlun, stafrófsbörnin eða börn í barnavernd. Ræðum frekar um börn með sérþarfir og mætum þeim þar.*

*Fullorðnir með fötlun eiga meira sameiginlegt í þjónustuþörf með eldri borgurum, en börnum með fötlun. Ræða um fullorðna með sérþarfir frekar en fatlaða, öryrkja og eldri borgara. Ekki eru allir eldri borgarar með sérþarfir.”*

## Tillögur

Með vísan til ofangreindrar greiningar á rekstri og skipulagi á Bergrisa bs. og málefnum fatlaðra á Suðurlandi leggur ráðgjafi fram eftirfarandi tillögur. Byggja þær jafnframt á reynslu og þekkingu ráðgjafa á stjórnsýslu og rekstri sveitarfélaga.

### Stefnumótun og stjórnskipulag

- Mörkuð verði skýrari stefna í málefnum fatlaðs fólks á Suðurlandi með vísan til stefnumörkunar stjórnvalda og framkvæmdaáætlun í málefnum fatlaðs fólks
- Í þeirri stefnumörkun verði tekin afstaða til þess hvort reka skuli heimili með altæka þjónustu til framtíðar
- Haft verði samráð við notendur þjónustunnar við þá stefnumörkun
- Á grunni stefnunnar verði gerð tímasett og fjármögnuð framkvæmdaáætlun
- Vísað verði til þeirrar stefnu og framkvæmdaáætlunar þegar teknar verða ákvarðanir um breytingar á sjálfstæðu samningunum
- Utanumhald og eftirfylgni með verkefnum Bergrisa bs. verði efld, t.d. með ráðningu starfsmanns til Bergrisa bs. sem vinni með stjórn að stefnumótun og framfylgd framkvæmdaáætlunar
- Skýrt verði fyrir starfsmönnum hvaða stjórnvald á að taka ákvörðun í hvaða málum
- Stefnt verði að aukinni samþættingu þjónustu við fatlað fólks, við aðra þjónustubætti sveitarfélaga í þeirra heimabyggð í kjölfar nýrra laga um málefni fatlaðs fólks með miklar stuðningsþarfir

### Fjármál

- Á tekjuhliðinni verði sett í forgang að tryggja framlög ríkisins til heilbrigðis- og öryggisþjónustu sem Bergrisi bs. veitir í dag
- Á útgjaldahliðinni að ná betri tókum á launakostnaði og samningum við sjálfstæða aðila
- Mat á stuðningsþörf (SIS) verði nýtt með skilvirkari hætti til að útbúa einstaklingsáætlanir og stýra kostnaði
  - Metnir verði kostir og gallar þess að taka upp kerfi sem heldur utan um þjónustuáætlanir og vinnu í heimaþjónustu. Svo sem með CareOn lausninni.
- Gengið verði úr skugga um að Mat á stuðningsþörf allra einstaklinga sé í samræmi við núverandi þarfir. Hægt er að miða við að ekkert SIS mat sé eldri en síðan 2014.
- Aðferð við áætlun framlaga verði endurskoðuð og taki í ríkari mæli mið af Mati á stuðningsþörf SIS og þróun tekna Bergrisa bs.
- Gengið verði úr skugga um að þær leigugreiðslur sem íbúar í búsetukjörnum greiða séu í samræmi við raunverulegan rekstrarkostnað viðkomandi fasteignar.
- Skjalaumsýsla sem varðar Bergrisa bs. verði samræmd í einu málaskrárkerfi
- Viðveruskráning og vaktatilhögun samræmd í einu kerfi
- Kannaðir verði möguleikar á því að nýta myndræna framsetningu gagna í meira mæli
  - Svo sem með Power BI eða Qlik lausn

### Sjálfstætt starfandi aðilar

- Altækar stofnanir eru á ýmsan hátt barn síns tíma og ekki í samræmi við stefnumörkun stjórnvalda og framkvæmdaáætlun í málefnum fatlaðs fólks

- Allir samningarnir nema einn útrunnir fyrir nærri þremur árum
- Ámælisvert að aðilar nái ekki saman um jafn stórt og mikilvægt verkefni
- Þjónustan er veitt eftir eldri samningum, sem er ófullnægjandi og hefur staðið þróun þjónustunnar fyrir þrifum
- Engin ákvæði voru í samningunum um að gera breytingar á rekstri og starfsemi til samræmis við breyttar áherslur og stefnumótun stjórnvalda í málefnum fatlaðs fólks
- Að mati ráðgjafa þarf að hafa hliðsjón af nýjum lögum um opinber innkaup við gerð nýs samnings, sem gerir meiri kröfur til verksala og verkkaupa
- Staðan er verulega flókin, miklir hagsmunir íbúa, sveitarfélaga og verksala og ábyrgðin mikil
- Hægt að gera ríkar kröfur til samningsaðila, og ríkisins sem bar ábyrgð á þjónustunni þegar hún var í þróun, um að leggja sig fram um að leysa úr málinu með hagsmuni notendanna að leiðarljósi
- Ríkið ber mikla ábyrgð á úrlausn málsins sem það stjórnvald sem bar ábyrgð á þjónustunni fyrir verkefnaflutning og sem ábyrgðaraðili á heilbrigðis- og öryggisþjónustu sem hluti íbúanna þurfa
- Mikilvægt er að vandað sé til verka við ákvarðanir um breytingar á rekstri og þjónustu, þar sem hagsmunir um íbúa og starfsmanna hafa mikið vægi

#### Hugmyndir að lausnum varðandi sjálfstætt starfandi aðila

1. Að Bergrisi setji fram kröfulýsingu fyrir þjónustu sem sveitarfélagið vill kaupa, kostnaðarmeti hana og þjóði verkefnið út
    - Mögulega er hægt að ganga beint til samninga þrátt fyrir ný ákvæði í lögum um opinber innkaup
    - Í samningsforsendum þarf Bergrisi að tilgreinga hvaða fasteignir hann telur nauðsynlegar fyrir þá þjónustu sem hann vill kaupa af verksala
  2. Að ríkið taki að nýju við ábyrgð á samningum við sjálfstæða aðila og reki heimilin áfram á sína ábyrgð, enda þjóna þau þjóðinni allri en ekki einungis íbúum á Suðurlandi
    - Gæta þarf að því að aðeins SIS framlög einstaklinga fylgi til baka, en ekki framlög til samninganna eins og þau eru í dag
  3. Að Bergrisi, ríkið og sjálfstæðu aðilarnir finni sameiginlega lausn sem miði að því að þjónusta við íbúa verði í samræmi við stefnu stjórnvalda í málefnum fatlaðs fólks
    - Bergrisa verði bættur sá kostnaðarauki að fullu, m.a. úr heilbrigðiskerfinu og öryggiskerfinu
  4. Að Bergrisi, ríkið og sjálfstæðu aðilarnir setji sameiginlega niður stefnu og verkáætlun sem miði að því notendur þjónustu sjálfstæðu aðilanna njóti þjónustu í samræmi við stefnu stjórnvalda í málefnum fatlaðs fólks. Það geti verið innan heimilanna eða annarsstaðar, allt eftir óskum og þjónustuþörfum íbúa
    - Í því felst að þjónustan breytist og leggist jafnvel niður í núverandi mynd, að tilteknum árum liðnum. Nauðsynlegt er að breytingaferlið verði fjármagnað sérstaklega
- Í öllum tilvikum þarf að taka mið af nýjum kröfum í lögum um málefni fatlaðs fólks, samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks og framkvæmdaáætlun í málefnum fatlaðs fólks

- Nauðsynlegt er að líta til nýrra krafna í lögum um opinber innkaup, þ.m.t. að gerð verði ítarleg og kostnaðarmetin kröfulýsing sem verksali skuli uppfylla.
- Lagt er til að réttindagæslumönnum í samstarfi við talsmenn einstaklinganna verði falið að ræða við íbúana um óskir þeirra til framtíðar, komi til þess að starfsemi verði hætt í núverandi mynd
- Lagt er til að stofnaður verði verkefnishópur með fulltrúum velferðarráðuneytis og samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis, Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga, Berggrisa og fulltrúa sjálfstæðu aðilanna sem beri ábyrgð á framhaldi verkefnisins. Hópnum verði falið að leggja mat á, og gera verkefnisáætlun fyrir þær af ofangreindum leiðum sem ákveðið verði að fara og stýra verkefninu