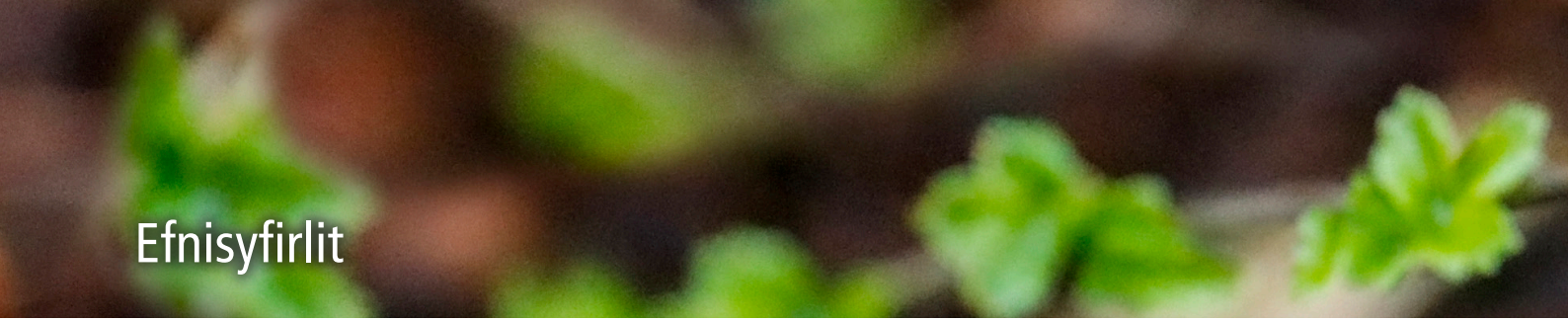
Skýrsla starfshóps um heildarendurskoðun laga nr. 38/2018

Skjal sótt af '0000000000' dags: 25.10 2026

Félags- og vinnumarkaðsráðuneytið 2022



Efnisyfirlit

4 Inngangur
5 Starfshópurinn
6 Uppbygging skýrslunar

7 **I Kafli**
8 **1 Húsnæðis- og búsetumál**
11 1.1 Áætlaður kostnaður
13 1.2 Framtíðarþörf húsnæðis- og búsetumála
14 1.3 Hæfingastöðvar
14 1.4 Yngri hjúkrunarsjúklingar

16 **2 Atvinnumál**
17 2.1 Löggjöf annarra Norðurlanda
18 2.2 Atvinna með stuðningi
19 2.3 Aðrar úrbætur til að auka möguleika fatlaðs fólks á vinnumarkaði
20 **3 Þjónusta við börn**
21 3.1 Skipt búseta barna

23 **4 NPA**
24 4.1 Ættingjar/aðstandendur í NPA
25 4.2 Verktaka og gerviverktaka
26 4.3 Aðstoðarverkstjórn og hlutverkaskipti aðila
27 4.4 Kostnaðarhlutföll í NPA - umsýslukostnaður, starfsmannakostnaður ofl.
29 4.6 Viðmið þjónustuþarfar
30 4.7 Börn og NPA þjónusta
31 4.8 Öndunarvélar
31 4.9 Gildistími NPA samninga
32 4.10 Réttindi starfsmanna sem veita NPA þjónustu

Skjal sótt af '0000000000' dags: 25.10 2026

Unnið í apríl 2022

35 **5 Samráð**

36 **6 Fæðiskostnaður**

38 6.1 Kostnaður vegna viðburða

41 **7 Mat á stuðningsþörf**

44 **II Kafli**

44 Breytingar á lagaumhverfi er varða þjónustu við fatlað fólk

45 Þjónustulög/rammalög og réttindalög

47 Stærð og geta sveitarfélaga til þess að veita fötluðu fólki þjónustu

48 Geiraábyrgð og inntak laganna varðandi plúslög

49 Kostnaðarmat

50 Viðauki I

50 Skýrsla starfshóps um greiningu á kostnaðarþróun í þjónustu við fatlað fólk

50 Inngangur

52 **1 Raunkostnaður sveitarfélaga/þjónustusvæða árin 2018, 2019 og 2020**

56 1.1 Gjaldfærsla vegna sameiginlegs kostnaðar

59 **2 Fjármögnun málaflokksins og fjöldi notenda við yfirfærslu málaflokksins frá ríki til sveitarfélaga**

64 **3 Kostnaðarþróun vegna NPA samninga**

65 3.1 Kostnaðarþróun við NPA samninga frá 2017

67 3.2 Fjöldi kukkustunda o.fl.

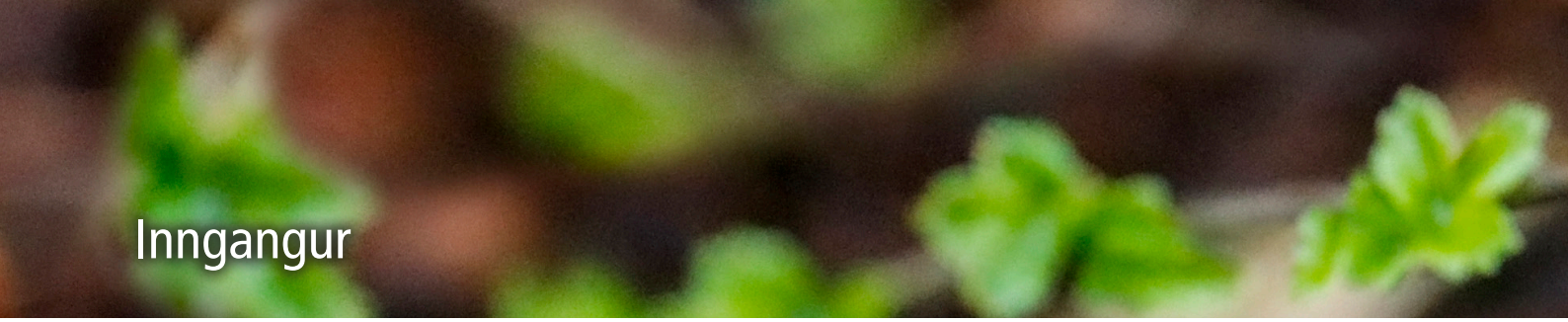
68 **4 Þróun útgjalda vegna búsetuúrræða**

71 4.1 Nánari upplýsingar um úrræðin

72 4.2 Biðlistar og flutningur úr herbergjasambýlum

74 **5 Áætluð kostnaðaraukning**

Skjal sótt af '0000000000' dags: 25.10 2026



Inngangur

Þann 21.01.21. skipaði Ásmundur Einar Daðason, þáverandi félags- og barnamálaráðherra, starfshóp um heildarendurskoðun laga nr. 38/2018 um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningaþarfir.

Hlutverk starfshópsins var að endurskoða lög nr. 38/2018 um þjónustu við fatlað fólk í heild sinni og þær reglugerðir sem lögunum fylgja með áherslu á að greina þau álitaefni sem upp hafa komið við framkvæmd laganna og koma með tillögur til ráðherra ekki síðar en 30. september 2021. Einnig skyldu önnur lög, reglugerðir og framkvæmd sem snýr að fötluðu fólki metin og endurskoðuð eftir þörfum.

Vinna starfshópsins skyldi taka mið af samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks, sbr. þingsályktun um lögfestingu samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks, sem samþykkt var á Alþingi 3. júní 2019.

Verkefni hópsins var meðal annars:

Að taka til sérstakrar skoðunar innleiðingu á ákvæði 11. gr. laganna um notendastýrða persónulega aðstoð (NPA), þ.e. fyrirkomulag og framkvæmd ákvæðisins og reglugerðar nr. 1250/2018 um NPA auk bráðabirgðaákvæðis I.

Að taka málefni fatlaðra barna með skipta búsetu til sérstakrar skoðunar.

Að setja í forgang greiningu og mat á því hvernig gengið hefur að innleiða og framfylgja lögum nr. 38/2018 frá því þau tóku gildi.

Að unnin verði samantekt um raunkostnað áranna 2018, 2019 og 2020 og kostnaðarþróun í þjónustu við fatlað fólk. Sérstakt mat verði lagt á kostnaðaráhrif laga- og reglugerðarbreytinga og stjórnvaldsfyrirmæla í þessum málaflokki undanfarin ár í samræmi við samkomulag um markmið um afkomu og efnahag sveitarfélaga árin 2021-2025 á grundvelli 11. gr. laga um opinber fjármál, í samvinnu við starfshóp sem skipaður verður á grundvelli framangreinds samkomulags.

Móta verklag við mat á ábyrgð þjónustukerfa m.t.t. aldurs, hvers eðlis stuðningsþörf er, tímaramma þjónustu og viðurlög ef þjónusta er ekki veitt í samræmi við viðmið.

Skilgreina réttindi og skyldur fólks sem óskar eftir verkstjórn í eigin lífi og skilgreina réttindi og skyldur fólks sem óskar eftir að hafa með höndum umsýslu þjónustu í eigin lífi.

Stuðningsþörf fatlaðs fólks fyrir þjónustu verði kortlögð og greind þannig að hægt verði að móta skýra framtíðarsýn, stefnu og framkvæmdaáætlun í málefnum fatlaðs fólks. Sérstök áhersla skal lögð á að þjónustan sé einstaklingsbundin og taki þannig mið af stuðningsþörfum hvers og eins.

Taka til sérstakrar skoðunar hvort réttindi þeirra starfsmanna sem starfa við framkvæmd þjónustu á grundvelli laga nr. 38/2018 séu virt, hvað varðar vinnutíma, veikindaleyfi, orlof og vinnuaðstæður, í samráði og samvinnu við nefnd um réttindi starfsmanna sem veita notendastýrða persónulega þjónustu (NPA).

Skjal sótt af '0000000000' dags: 25.10 2026

Starfshópurinn

Meta kosti og galla þess að samþætta lög um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991 og lög um málefni fatlaðs fólks með langvarandi stuðningsþarfir.

Við greiningu starfshópsins á verkefnum þeim er honum voru falin, kom í ljós að nauðsynlegt væri að huga að heildarmyndinni ef árangur ætti að nást.

Í starfshópnum voru:

Haraldur Líndal Haraldsson, fulltrúi félagsmálaráðuneytisins, formaður án tilnefningar.

María Ingibjörg Kristjánsdóttir, fulltrúi Sambands íslenskra sveitarfélaga.

Rúnar Björn Herrera Þorkelsson, tilnefnd af ÖBÍ.

Aðalbjörg Traustadóttir, tilnefnd af Sambandi íslenskra sveitarfélaga.

Bryndís Snæbjörnsdóttir, tilnefnd af Þroskahjálp.

Tryggvi Þórhallsson, tilnefndur af Sambandi íslenskra sveitarfélaga.

Varamenn:

Alma Ýr Ingólfsdóttir, tilnefnd af ÖBÍ.

Friðrik Sigurðsson, tilnefndur af Þroskahjálp.

María Ingibjörg Kristjánsdóttir, tilnefnd af Sambandi íslenskra sveitarfélaga.

Arne Friðrik Karlsson, tilnefndur af Sambandi íslenskra sveitarfélaga.

Starfsmenn hópsins voru Arnar Haraldsson frá HLH ráðgjöf, Rán Þórisdóttir og Þór Hauksson Reykdal, sérfræðingar á skrifstofu barna- og fjölskyldumála í félagsmálaráðuneytinu.

Starfshópurinn fundaði reglulega frá 10. febrúar 2021 til 10. mars 2022.

Starfshópurinn ákvað í upphafi starfsins að bæði aðalfulltrúar og varafulltrúar yrðu boðaðir á alla fundi og tækju fullan þátt í starfi hópsins og reyndist það farsælt. Einnig voru skipaðir undirhópar fyrir ákveðna málaflokka, s.s. um NPA, um samráð við hagaðila, um fæðiskostnað, um SIS mat, um kostnaðaráhrif laga og reglugerðabreytinga, um atvinnumál og um þjónustu við fötluð börn.

Á fundi starfshópsins komu einnig fulltrúar frá félagsmálaráðuneytinu, Vinnueftirlitinu, aðilum vinnumarkaðarins, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Réttindagæslu fatlaðs fólks, Ráðgjafar- og greiningarstöð ríkisins og Húsnæðis- og mannvirkjastofnun.

Eru þessum aðilum færðar þakkir fyrir þeirra framlag.

Samkvæmt skipunarbréfi starfshópsins átti vinnu hans að vera lokið ekki seinna en 1. október 2021 en verkefni starfshópsins reyndust mun tímafrekari en gert var ráð fyrir auk þess sem COVID-19 setti mark sitt á alla vinnu hópsins.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 25.10.2026

Uppbygging skýrslunnar

Skýrslu þessari er skipt í þrjá kafla. Í fyrsta kafla er að finna tillögur starfshóps um heildarendurskoðun laga um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir. Í öðrum kafla er að finna umfjöllun um þær breytingar sem orðið hafa á lagaumhverfi því sem snýr að málefnum fatlaðs fólks og þá strauma og stefnur sem undanfarin ár hafa haft áhrif á þjónustu við fatlað fólk. Í viðauka 1 er að finna fjárhagslega greiningu á þeirri kostnaðarþróun sem hefur orðið hjá sveitarfélögum síðan málaflokkurinn fluttist frá ríkinu yfir til sveitarfélaga með áherslu á raunkostnað áranna 2018, 2019 og 2020.

Átak í sértækum húsnæðismálum

486

Fjöldi íbúða sem þarf að byggja:

5

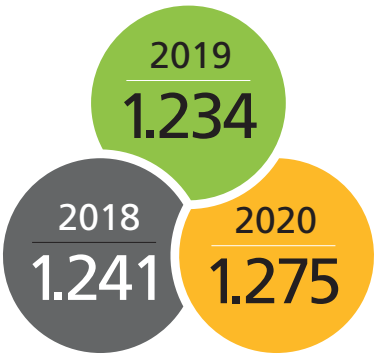
ára áætlun að leggja niður herbergjasambýli

7

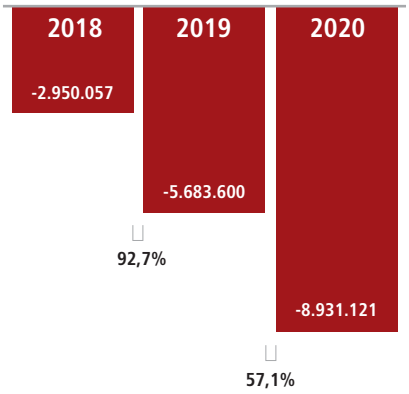
ára áætlun að eyða biðlistum eftir sértæku húsnæði fyrir fatlað fólk

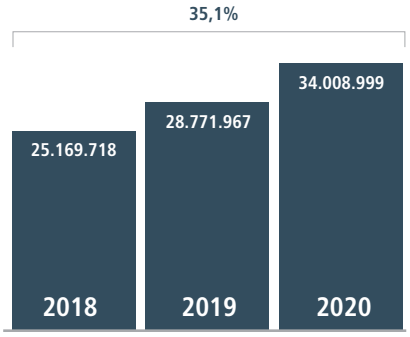
Fjöldi notenda sem greitt er vegna frá Jöfnunarsjóði

Þróun eftir árum:

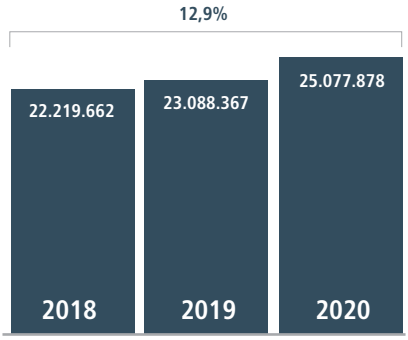


Þróun rekstrarniðurstöðu sveitarfélaga í þjónustu við fatlað fólk





Þróun gjalda í þjónustu við fatlað fólk



Þróun tekna í þjónustu við fatlað fólk

Sjá nánar fylgiskjal I á bls. 50 í skýrslunni

Skjal sótt af '0000000000' dags: 25.10 2026

I kafli

Skýrsla starfshóps um heildarendurskoðun laga nr. 38/2018.

Á fyrstu fundum starfshópsins kom fram ánægja með lögin og reglugerðir þær sem þeim fylgja. Fram kom af hálfu hagsmunasamtaka fatlaðs fólks að brotalöm væri í framkvæmd laganna frekar en að gallar væru í lögunum sjálfum. Á fundi starfshópsins þann 17. mars 2021 var ákveðið að óska eftir því við þáverandi félags- og barnamálaráðherra að Ríkisendurskoðandi myndi gera úttekt á framkvæmd og innleiðingu laga nr. 38/2018 um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir. Í bréfi þann 17. maí 2021 samþykkti Ríkisendurskoðandi að gera úttekt á innleiðingu og framkvæmd sveitarfélaga á lögunum, sbr. 2. mgr. 8. gr. laga nr. 46/2016 um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga. Þann 13. desember 2021 birti Ríkisendurskoðandi umrædda skýrslu sem hægt er að nálgast á vefsíðu embættisins:

https://www.rikisend.is/reskjol/files/Skyrslur/2021-thjonusta-fatlad-folk-log-nr-38-2018.pdf

Í upphafi starfsins fjallaði starfshópurinn einnig um það hvort heppilegt væri að sameina lög nr. 38/2018 um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir og lög nr. 40/1991 um félagsþjónustu sveitarfélaga. Fulltrúar hagsmunasamtaka fatlaðs fólks og fulltrúar Sambands íslenskra sveitarfélaga voru sammála um að ekki væri tímabært að sameina þessi lög, þar sem vísbendingar væru um að sveitarfélögin væru of skammt á veg komin við innleiðingu laganna um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 25.10 2026

1 Húsnæðis- og búsetumál

Um langt skeið hefur verið mikill skortur á sértæku húsnæði og þjónustu við hæfi fyrir fatlað fólk. Biðlistar bæði eftir þjónustu og sértæku húsnæði hafa myndast þrátt fyrir að réttur fatlaðs fólks hafi ekki verið véfengdur. Margoft hefur verið bent á þetta ástand og þá staðreynd að ekki sé viðunandi fyrirsjáanleiki í því hvenær fatlað fólk geti notið þessara réttinda sinna, sem verður að teljast óboðlegt árið 2022.

Herbergjasambýli eru þekkt búsetuform fyrir fólk með þroskahömlun á Íslandi frá árinu 1975. Fyrstu sambýlin voru á Akureyri og við Sigluvog í Reykjavík. Sambýlin á Íslandi voru að skandinavískri fyrirmynd og fjölgaði nokkuð hratt eftir setningu laga um aðstoð við þroskahamlaða árið 1979, en með þeim lögum var horfið frá uppbyggingu stórra stofnana með miðlægri móðurstofnun og litið til uppbyggingar þjónustu við fatlað fólk sem næst heimabyggð.

Á upphafsárum herbergjasambýlanna bar lítið á gagnrýni á það búsetuform. Í upphafi tíunda áratugarins fór hins vegar að bera á aukinni gagnrýni sem snerist meðal annars um að einkarými á slíkum stöðum sé lítið, sem bæði leiði til þess að íbúar þar búi við mjög skert sjálfræði auk þess sem slíkt fyrirkomulag með sameiginlegu eldhúsi, baðherbergi og stofu sé til þess fallið að viðhalda stofnanalegum vinnubrögðum. Þessi gagnrýni birtist m.a. í stefnuskrá Landssamtakanna Þroskahjálpar sem samþykkt var árið 1992. Þar stendur:

> **„Gera verður þá kröfu til íbúðarhúsnæðis fyrir fatlaða að það uppfylli lágmarkskröfur um einkarými auk viðbótarýmis vegna fötlunar, í einkarými hvort heldur í sérbýli eða sambýli skal gera ráð fyrir dagstofu, svefnherbergi, baði, salerni og eldhúsi."**

Í reglugerð um húsnæðisúrræði fyrir fatlað fólk nr. 370/2016 segir:

> **„Íbúðir skulu ekki vera minni en 40 fermetrar og skulu ávallt fullnægja lágmarkskröfum byggingarreglugerðar eins og hún er hverju sinni og um aðgengi auk viðbótarrýmis sem talið er nauðsynlegt vegna fötlunar íbúanna."**

Í framkvæmdaáætlun í málefnum fatlaðs fólks fyrir árin 2017-2021, sem samþykkt var sem þingsályktun á Alþingi 31. maí 2017, er gert ráð fyrir að herbergjasambýli verði lögð niður (aðgerð F5) og í lögum um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir nr. 38/2018 er að finna bráðabirgðaákvæði um að þeim einstaklingum, sem nú búa á herbergjasambýlum, skuli bjóðast aðrir búsetukostir.

Hin Norðurlöndin hafa í gegnum tíðina verið Íslendingum fyrirmynd í uppbyggingu þjónustu við fatlað fólk.

Í **Noregi** var á níunda áratug síðustu aldar mikil umræða um stofnanir fyrir fólk með þroskahömlun og hvernig hægt væri að bæta aðstæður þeirra sem þar bjuggu. Settur var á laggirnar starfshópur sem komst að þeirri niðurstöðu að það væri búsetuformið sjálft sem kæmi í veg fyrir framfarir í þessum málaflokki. Niðurstaðan var sú að norska stórþingið samþykkti lög um að öllum stofnunum, þar með talið herbergjasambýlum, skyldi lokað á árabilinu 1989 til 1995. Breytingarnar í Noregi gengu eftir og með þeim voru herbergjasambýli aflögð sem búsetuform.

Í **Svíþjóð** hefur allt frá sjöunda áratug síðustu aldar verið umræða um hugmyndafræði „litlu einingannа" (Den lilla gruppens princip; Grunewald, Kyle). Sú hugmyndafræði byggir m.a. á því að ekki sé um of flókin félagsleg samskipti að ræða innan hópsins og einnig að hópurinn sé ekki stærri en svo að hann falli að hefðbundnu umhverfi og ætti að geta haft eðlileg tækifæri til samskipta við aðra í nærsamfélaginu, t.d. nágranna.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 25.10 2026

Árið 1993 voru samþykkt í Svíþjóð lög um stuðning og þjónustu við fatlað fólk (LSS lögin). Í þeim lögum er ekki gert ráð fyrir herbergjasambýlum. Í lögunum eru hins vegar ekki ákvæði um að slík búseta skyldi aflögð. Socialstyrelsen í Svíþjóð, sem hefur leiðbeinandi hlutverk m.a. vegna þjónustu við fatlað fólk, kom því hins vegar á framfæri við sveitarfélög að þeim bæri að kynna fyrir einstaklingum sem byggju á sambýlum af eldri gerð, réttinn til að sækja um búsetu í fullgildri íbúð samkvæmt LSS lögunum Niðurstaðan varð sú að á nokkrum árum voru lögð af öll herbergjasambýli af eldri gerð eða hin svokölluðu „inackordingshem" í Svíþjóð.

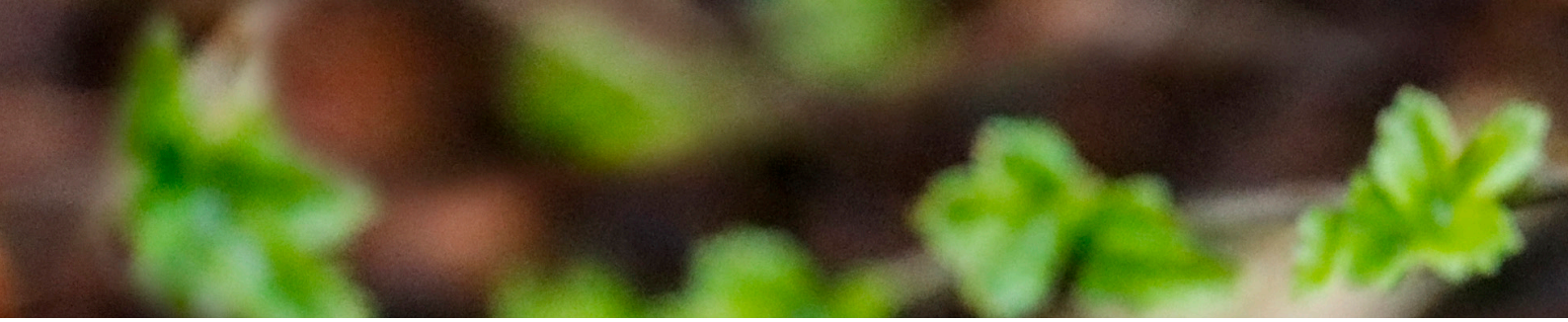
Á Íslandi hefur það fyrirkomulag, sem lagt var til í framkvæmdaáætlun 2017 til 2021 svo og ákvæði til bráðabirgða í lögum um þjónustu við fatlað fólk með miklar stuðningsþarfir, byggt á svipuðum forsendum og í Svíðþjóð. Ekki eru gerðar áætlanir um að loka stofnunum og herbergjasambýlum heldur er þeim sem reka slík heimili uppálagt að bjóða þeim sem þar búa sambærileg búsetutilboð og öðrum býðst.

Í úttekt sem unnin var fyrir félagsmálaráðuneytið um fjölda herbergjasambýla og íbúa þeirra í september 2019 kemur fram að rekin eru 42 sambýli þar sem búa 188 einstaklingar og að auki eru 6 sambýli sem hluti af sólahringsstofnun þar sem búa 28 einstaklingar. Meðalaldur íbúa sé 53 ár. Spurt var jafnframt um hvort fyrir liggi áætlanir um niðurlagningu sambýlanna. Í svörum frá sveitarfélögum kemur fram að einvörðungu í Reykjavík er fyrirliggjand tímasett áætun um slíkt.

Samkvæmt könnun varðandi búsetu fatlaðs fólks í sértæku húsnæði, sem starfshópurinn framkvæmdi hjá sveitarfélögum í september 2021 var fjöldi einstaklinga á herbergjasambýlum á landinu öllu 193.

Þjónustusvæði um málefni fatlaðs fólks	Fjöldi fatlaðra í sértæku hús-næðisúrræði	Fjöldi íbúa í herbergja-sambýlum	Fjöldi bú-setukjarna	Fjöldi íbúa í búsetu-kjörnum	Fjöldi fatlaðs fólks á biðlista	Þar af á hjúkrunar-heimili eða	Á biðlista en ekki með lögheimili í sveitarfélaginu	Í herbergja-sambýli og á biðlista
Reykjavíkurborg	462	60	48	291	135			
Seltjarnarneskaupstaður	5	0	1	4	4			
Kópavogsbær	52	17	5	35	19			
Garðabær	19	13	1	6	19			
Hafnarfjarðarkaupstaður	65	20	7	44	39			
Mosfellsbær og Kjósahreppur	47	26	4	21	12			
Reykjanesbær	17	0	2	15	10			
Grindavíkurbær	6	0	1	6	1			
Suðurnesjabær	6	0	1	6	8			
Akraneskaupstaður	16	0	3	16	18			
Hvalfjarðarsveit	3	0	1	3	0			
Borgarbyggð, Dalir og Skorradalur	10	0	1	9	0			
Snæfellsnes	5	0	1	5	4			
Vestfirðir	10	0	3	10	0			
Sveitarfélagið Skagafjörður	21	9	3	12	0			
Norðurþing	3	4	0	0	9			
Fjallabyggð	15	4	1	6	1			
Dalvíkurbyggð	11	0	3	11	2			
Eyjafjörður	77	14	11	63	18			
Austurland	23	0	6	23	0			
Sveitarfélagið Hornafjörður	0	0	0	0	0			
Suðurland	25	5	4	20	24			
Vestmannaeyjarbær	7	0	1	7	0			
Skaftholt	8	7						
Sólheimar	45	14	3	8				
Samtals	**958**	**193**	**111**	**621**	**323**	**5**	**42**	**30**

Skjal sótt af '0000000000' dags: 25.10 2026



Samkvæmt niðurstöðum könnunarinnar eru samtals á landinu öllu 958 einstaklingar í sértæku húsnæði fyrir fatlað fólk. Fjöldi búsetukjarna[1] er 111 þar sem búa 621, eða að meðaltali 5,6 íbúar í hverjum kjarna. Í herbergjasambýlum eru samtals 193 íbúar.

Á biðlista eftir sértæku húnsæði eru 323 og að auki 163 á herbergjasambýlum sem ekki eru jafnframt á biðlista eftir húsnæði, eða samtals 486. Á biðlista eru 42 sem ekki eru með lögheimili í viðkomandi sveitarfélagi. Ekki var gerð könnun á því hvort viðkomandi væri jafnframt á biðlista í lögheimilissveitarfélagi eða öðru sveitarfélagi. Með vísan til þess gæti verið í einhverju tilfella um tvítalningu að ræða.

Á landinu öllu eru samtals 120 einstaklingar 18 ára og eldri sem eru í skammtímadvöl. Samkvæmt þeim svörum sem bárust er aldursdreifing þeirra á bilinu frá 18 ára aldri til 44 ára (2021). Dvalartíminn er nokkuð mismunandi. Samkvæmt því sem upp var gefið varðandi dvalartíma var sá sem lengst dvaldi í skammtímadvöl í allt að 18 sólarhringa í mánuði.

Samkvæmt framansögðu er nauðsynlegt að geta fylgt áætlun um uppbyggingu nýrra húsnæðisúrræða sem taka mið af fyrirliggjandi biðlistum og áætlun um hugsanlega nýliðun til næstu ára. Slíkt er forsenda þess að umsækjendur geti fengið svör um hvenær þeir megi áætla að fá úrlausn sinna mála hvað varðar húsnæði og búsetuþjónustu, sbr. reglugerð nr. 1039/2018 um breytingu á reglugerð um húsnæðisúrræði fyrir fatlað fólk, nr. 370/2016. Þá er vert að minnast á reglugerð nr. 1248/2018 um húsnæðisáætlanir sveitarfélaga sem mælir fyrir um að sveitarfélög skuli gera húsnæðisáætlanir til fjögurra ára í senn sem byggja á greiningum á þörf íbúa fyrir húsnæði, þ.m.t. þörfina fyrir sértækt húsnæði fyrir fatlað fólk.

[1] Þ.e. samliggjandi íbúðir, að hámarki 7 sem hafa verið skilgreindar sérstaklega með þarfir fatlaðs fólks í huga. Í tengslum við hvern íbúðakjarna er starfsmannaaðstaða.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 25.10 2026

1.1 Áætlaður kostnaður

Samkvæmt því sem fram hefur komið hér að framan þarf að byggja allt að 486 íbúðir fyrir fatlað fólk til að eyða biðlistum og leggja niður öll herbergjasambýli.

Ef gert er ráð fyrir að meðaltali þurfi brúttó[2] 87,1 m² í húsnæði fyrir hvern og einn er um að ræða þörf á nýju húsnæði sem nemur samtals 16.810 m² fyrir þá sem eru á herbergjasambýlum og allt að 25.520 m² fyrir þá sem eru á biðlistum og ekki á herbergjasambýli, eða samtals 42.331 m² fyrir báða hópa.

Miðað við leyfilegan hámarks byggingakostnað skv. 12. gr. reglugerðar nr. 183/2020 á verðlagi ársins 2021, áætlast byggingakostnaður vegna þeirra sem eru í sambýlum 7.090 milljónir króna og vegna þeirra sem eru á biðlista 10.764 milljónir króna eða samtals 17.854 milljónir króna. Stofnframlög vegna þessa reiknast frá Húsnæðis- og mannvirkjastofnun (HMS) (18%) og Jöfnunarsjóði sveitarfélaga (18% af því sem HMS veitir ekki framlag til) samtals 3.214 milljónir króna og frá sveitarfélögum (12%) 2.142 milljónir króna, eða samtals stofnframlög 5.356 milljónir króna. Að gefinni þeirri forsendu að hlutfallsleg skipting á milli HMS og Jöfnunarsjóðs verði meðaltalshlutfallið fyrir árin 2016 til 2021, þá verður hlutur HMS 73%, eða 2.346 milljónir króna og Fasteignasjóðs Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga 27%, eða 868 milljónir króna. Varðandi HMS hafa þegar verið samþykkt stofnframlög vegna 108 íbúða í sértæku húsnæði sem ekki er lokið við þannig að rétt er að draga stofnframlög vegna þeirra frá. Miðað við það er hlutur HMS í óafgreiddum stofnframlögum til að eyða biðlistum og herbergjasambýlum 1.825 milljónir króna.

Að auki er möguleiki á viðbótarframlögum frá HMS, sem nemur 4% af stofnvirði byggingar, sem gerir 714 milljónir króna miðað við framangreindar forsendur. Að teknu tilliti til 108 íbúða, sem stofnframlög og viðbótarframlög hafa þegar verið afgreidd til af HMS, er hlutur HMS 405 milljónir króna og hlutur Fasteignasjóðs Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga 193 milljónir króna. Síðan gæti einnig verið um sérstakt byggðaframlag að ræða sem var í upphafi 6% en getur núna verið mismunandi með tilliti til markaðsaðstæðna á viðkomandi svæði. Gera má ráð fyrir að önnur fjármögnun verði að mestu með lántöku. Mögulegt verður að selja húsnæði sem t.d. herbergjasambýli eru núna í sem gæti þá komið upp í kostnað vegna nýbygginga hjá sveitarfélögum.

Starfshópurinn óskaði eftir því við HMS að reikna meðalstærð tveggja herbergja íbúða sem byggðar hafa verið með stofnframlögum, annars vegar íbúðir sem flokkast sem sértæk búsetuúrræði fyrir fatlað fólk og hins vegar aðrar tveggja herbergja íbúðir.

Meðalstærð tveggja herbergja íbúða í sértækum húsnæðisúrræðum er 57,7 birtir fermetrar.

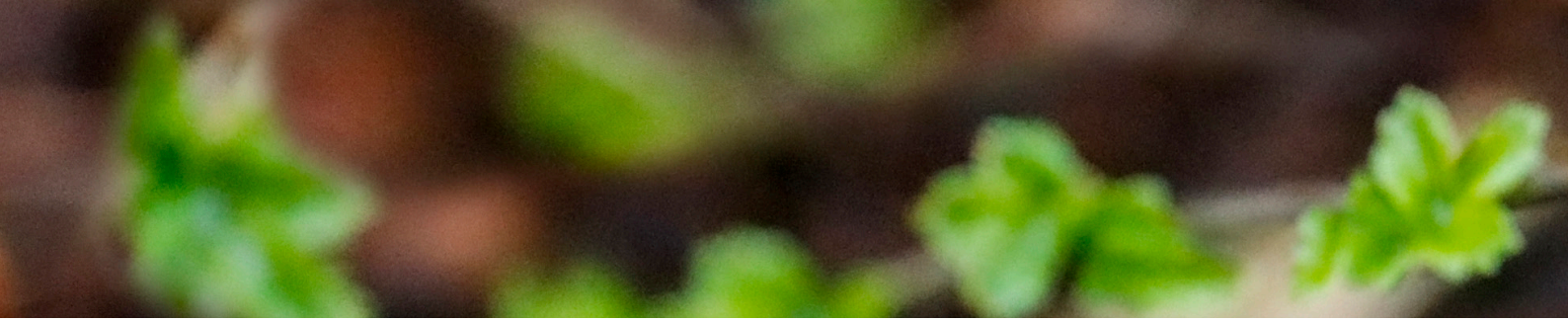
Meðalstærð tveggja herbergja almennra íbúða eru 48,1 birtir fermetrar.[3]

Samkvæmt þessu má gera ráð fyrir að meðalstærð íbúða fyrir fatlað fólk í sértækum húsnæðisúrræðum sé að jafnaði 10 fermetrum stærri en almennar einstaklingsíbúðir.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 25.10 2026

[2] Að meðaltali hefur stærð þess sértæka húsnæðis fyrir fatlað fólk sem stofnframlög hafa verið veitt til verið 87,1 m2 pr. íbúð skv. upplýsingum frá HMS (tölur frá 2016 til 2021). Stærðir íbúða, þ.e. séreignar, sameiginlegs rýmis og aðstöðu fyrir starfsmenn, eru frá 76,1 m2 og upp í 101 m2. Meðalstærð íbúðar er 57,7 m2. og meðalstærð sameignar o.fl. pr. íbúð er 29,4 m2.

[3] Ath. þýði án sértækra búsetuúrræða og íbúða sem eru sérstaklega ætlaðar fyrir fatlaða/öryrkja og þurfa að uppfylla algilda hönnun.



Tillögur starfshópsins

1. Gerð verði allt að fimm ára áætlun til að leggja niður herbergjasambýli. Húsnæðis- og mannvirkjastofnun (HMS) verði tryggt viðbótarfjármagn til að veita stofnframlög vegna þessa í fimm ár, samtals að upphæð 932 milljónir króna. Miðað við jafna dreifingu í fimm ár er um að ræða 186 milljónir króna á ári á verðlagi ársins 2021. Lagt er til að framlögin verði meiri fyrstu árin og fari síðan lækkandi með áherslu á að flýta framkvæmdum. Hlutur Fasteignasjóðs Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga áætlast 345 milljónir króna, sem fjármagnaður verði með eigin fé sjóðsins og/eða árlegum framlögum til fasteignasjóðsins.

2. Gerð verði allt að sjö ára áætlun um að eyða biðlistum eftir húsnæði fyrir fatlað fólk. Húsnæðis- og mannvirkjastofnun (HMS) verði tryggt viðbótarfjármagn til að veita stofnframlög vegna þessa í allt að sjö ár, samtals að upphæð 893 milljónir króna. Miðað við jafna dreifingu í sjö ár er um að ræða 128 milljónir króna á ári á verðlagi ársins 2021. Hér hafa 108 íbúðir verið dregnar frá sem þegar hafa fengið samþykki fyrir stofnframlögum. Lagt er til að framlögin verði meiri fyrstu árin og fari síðan lækkandi með áherslu á að flýta framkvæmdum. HMS geri tillögu að áætlun um úthlutun til næstu 7 ára til hvers og eins sveitarfélags til að eyða óvissu sveitarfélaga um framlög. Sveitarfélög og HMS undirriti samkomulag um fyrirhuguð verkefni og úthlutanir. Þetta verði einnig gert varðandi lið eitt, en þá til næstu fimm ára. Hér er um að ræða hvata fyrir sveitarfélög til að fara í framkvæmdir, m.a. með því að minnka óvissu um fjármögnun. Hlutur Fasteignasjóðs Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga áætlast 523 milljónir króna, sem fjármagnaður verði með eigin fé sjóðsins og/eða árlegum framlögum til fasteignasjóðsins.

3. HMS fái viðbótarframlag næstu sjö ár til að standa undir viðbótarframlögum, 4%, samtals að upphæð 405 milljónir króna. Fasteignasjóður Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga veiti jafnframt viðbótarframlög, 4%, sem áætlast 193 milljónir króna.

4. Varðandi lið 1., 2. og 3. er gert ráð fyrir að um sé að ræða viðbótarfjármagn til HMS, til að standa undir stofnframlögum vegna þeirra sem eru á herbergjasambýlum og á biðlista eftir húsnæði.

5. Viðbótarframlög komi til sveitarfélaga frá Fasteignasjóði Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga þegar ráðast þarf í umframfram-kvæmdir á húsnæði þar sem um sérbúið húsnæði er að ræða fyrir fatlað fólk, umfram það sem er vegna byggingar almennra íbúða skv. lögum nr. 52/2016. Miðað verði t.d. við að framlag fáist vegna umfram 10 m2 að meðaltali vegna stærri íbúða fyrir fatlað fólk. Sérbúnaður í íbúð telst t.d. kostnaður við að setja upp brautir í lofti, til sérstakrar hljóðein-angrunar fyrir þá sem það þurfa, o.s.frv. Framlag vegna þessa verði 100%.

   Áætlaður kostnaður vegna 10 m2 stærri íbúða en almennar íbúðir er að meðaltali um 4,2 m.kr. á hverja íbúð. Miðað við að framlagið verði vegna allra 486 íbúða sem þarf að byggja gerir það samtals 2.050 milljónir króna. Hins vegar má gera ráð fyrir að hluti af þeim íbúðum sem byggðar verði sé ekki stærri en almennt gerist. Þannig má ljóst vera að fjárhags-staða Fasteignasjóðs Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga getur vel staðið undir þessum kostnaði.

6. Húsnæðis- og mannvirkjastofnun verði heimilað að veita hlutdeildarlán til fatlaðra einstaklinga sem sveitarfélög hafa skilgreint að eigi rétt á félagslegu húsnæði og hafa tök á að kaupa eigið húsnæði. Stuðst verði við núverandi reglur um hlutdeildarlán með þeim breytingum að stærðarmörk og hámarksverð eignar verði endurskoðað. Auk hlutdeildarláns verði heimilt að veita að fullu lán fyrir þeirri viðbót á stærð og kostnaði húsnæðis sem er nauðsynleg vegna fötlunar einstak-lings, sem og vegna virðisaukandi kostnaðar við að sérútbúa húsnæði eða viðbætur við húsnæði. Viðbótarlán þetta verði greitt að fullu við sölu eignar skv. sömu reglum og hlutdeildarlán. Á sama hátt verði einnig heimilt að veita hlutdeildarlán og viðbótarlán vegna kaupa á eldra húsnæði sem hefur verið mikið endurbætt eða er í mjög góðu ásigkomulagi.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 25.10 2026

7. Félags- og vinnumarkaðsráðherra skipi samráðsnefnd með fulltrúum frá félags- og fjármálaráðuneyti, sveitarfélögum, Húsnæðis- og mannvirkjastofnun og hagsmunasamtökum fatlaðs fólks vegna uppbyggingaráætlunarinnar. Samráðsnefndin skili skýrslu um framvindu hvers árs og geri tillögu að breyttri áætlun ef þurfa þykir. Félagsmálaráðherra geri frekari tillögur um starf samráðshópsins í framkvæmdaáætlun sinni til Alþingis.

8. Starfshópurinn leggur til að félags- og vinnumarkaðsráðuneyti kanni hvort fyrirkomulag eins og þekkt er í Noregi, svokölluð startlán (sjá husbanken.no) gæti verið heppilegt hér á landi.

1.2 Framtíðarþörf húsnæðis- og búsetuúrræða

Til að reyna að átta sig á árlegum fjölda fatlaðra einstaklinga sem mun þarfnast húsnæðis og/eða búsetuþjónustu á næstu árum er nærtækast að skoða tölur sem starfshópurinn hefur aflað hjá Tryggingastofnun ríkisins um fjölda einstaklinga með umönnunargreiðslur. Þegar skoðaðar eru tölur um fjölda einstaklinga með umönnunargreiðslur má sjá að í flokki 1 og 2, sem eru börn með mestu umönnunarþarfir, eru um það bil 45-50 börn að meðaltali í elstu árgöngunum. Umönnunarþörf þessar barna er lýst með þessum hætti í reglugerð:

Flokkur 1. Börn, sem vegna mjög alvarlegrar fötlunar, fjölfötlunar, eru algjörlega háð öðrum með hreyfifærni og/eða flestar athafnir daglegs lífs.

Flokkur 2. Börn, sem vegna alvarlegrar fötlunar þurfa aðstoð og nær stöðuga gæslu í daglegu lífi t.d. vegna alvarlegrar eða miðlungs þroskahömlunar, hreyfihömlunar, sem krefst notkunar hjólastóls, verulegrar tengslaskerðingar, einhverfu, heyrnarskerðingar, sem krefst notkunar táknmáls/varalesturs, og blindu.

Leiða má líkur að því að langflest þessara barna þurfi töluverðan stuðning til að halda heimili sem fullorðnir einstaklinga.

Hvað varðar börn í flokki 3 umönnunargreiðslna, er um að ræða u.þ.b. 70 börn í árgangi.

Flokkur 3. Börn, sem vegna fötlunar þurfa aðstoð og gæslu í daglegu lífi t.d. vegna vægrar þroskahömlunar, hreyfihömlunar, sem krefst notkunar spelka og/eða hækja við ferli, heyrnarskerðingar, sem krefst notkunar heyrnartækja í bæði eyru, og verulegrar sjónskerðingar á báðum augum.

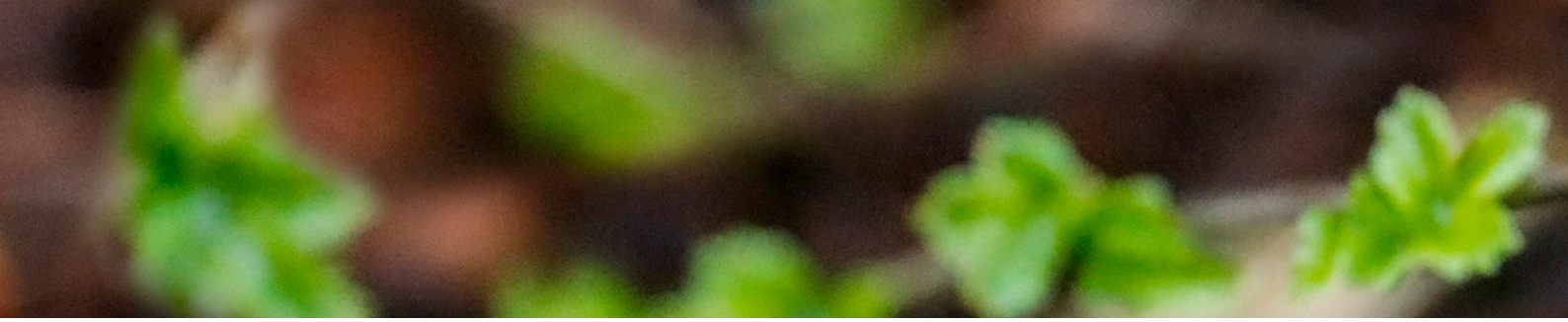
Reikna má með að nokkur hópur þessara barna muni einnig þurfa stuðning vegna heimilishalds sem fullorðnir einstaklingar.

Ekki er því ólíklegt að áætla um það bil 65-75 börn á landsvísu í hverjum árgangi geti þarfnast stuðnings vegna búsetu í framtíðinni.

Tillaga starfshópsins

Vegna nýliðunar komi stofnframlög frá HMS af árlegum stofnframlögum sem HMS hefur til ráðstöfunar. Á sama hátt komi stofnframlög frá Fasteignasjóði JS af árlegu ráðstöfunarfé sjóðsins.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 25.10 2026



1.3 Hæfingarstöðvar

Þekkt er hjá sveitarfélögum að húsnæði hæfingarstöðva er það takmarkað að ekki er hægt að bjóða upp á hæfingu allan daginn, þannig að skipta þarf þeim sem koma í hæfingu t.d. í tvo hópa, fyrir og eftir hádegi. Einnig mætti í mörgum tilfella bjóða upp á meiri fjölbreytileika í hæfingu sem ekki hefur verið hægt vegna takmarkaðs húsnæðis.

Þetta hefur ýmsar afleiðingar í för með sér, svo sem skerta þjónustu við þjónustuþega og í mörgum tilfellum kostnaðarauka í rekstri búsetukjarna og herbergjasambýla. Þá er ónefndur aukinn kostnaður vegna akstursþjónustu. Oft er það þannig, þar sem ekki er hægt að bjóða upp á hæfingu allan daginn, að íbúum í sama kjarna eða herbergjasambýli er skipt þannig að t.d. helmingur íbúa fer í hæfingu fyrir hádegi og hinn helmingurinn eftir hádegi. Þetta leiðir til þess að manna þarf búsetukjarna og herbergjasambýli allan daginn í stað þess að ekki þyrfti þess ef allir færu í hæfingu á sama tíma og kæmu heim á sama tíma. Að sjálfsögðu má gera ráð fyrir undantekningum frá þessu þar sem allir geta ekki verið í hæfingu allan daginn eða geta það ekki vegna fötlunar eða sjúkdóms.

Við gerð núverandi laga um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir var atvinnumálakafli laganna undanskilinn miklum breytingum og því full þörf á að endurskrifa kaflann með tilliti ákvæða í samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks.

Tillaga starfshópsins:

- Með vísan til framanritaðs leggur starfshópurinn til að ákvæði í d. lið 2. gr. reglugerðar nr. 280/2021 um starfsemi Fasteignasjóðs Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga varðandi framlag Fasteignasjóðs til byggingar hæfingarstöðva verði 50% í stað 25%. Jafnframt verði gerð sú breyting að unnt verði að nýta framlagið til breytinga á núverandi hæfingarstöðvum og/eða til kaupa á hentugu húsnæði fyrir starfsemi hæfingarstöðva.

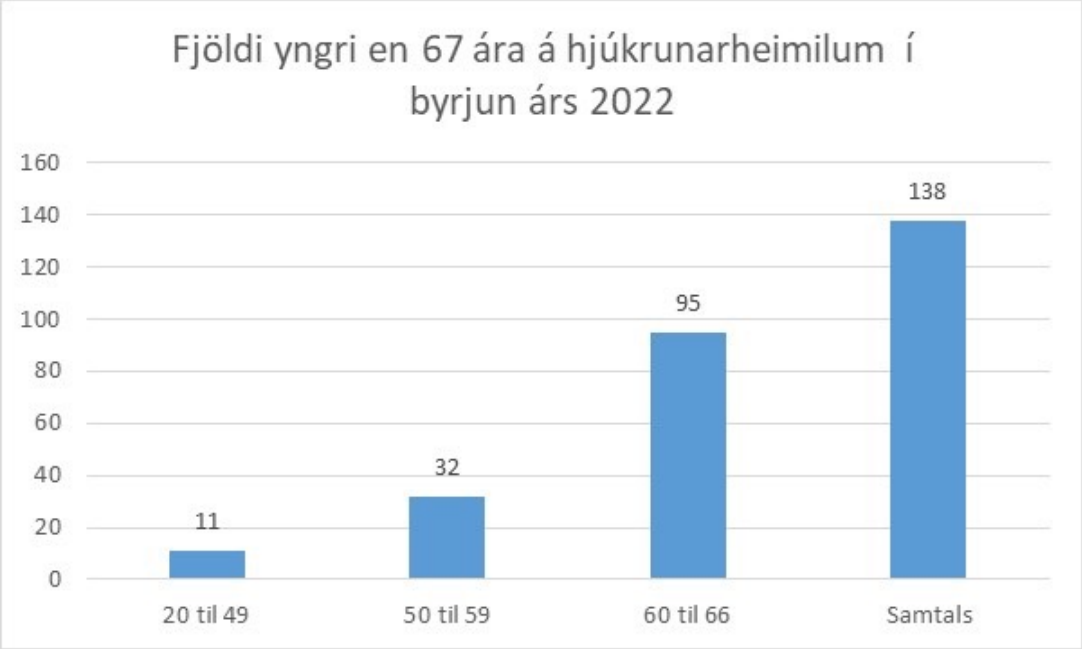
1.4 Yngri hjúkrunarsjúklingar

Almennt er því þannig hagað að aldrað fólk fer á hjúkrunarheimili að undangengnu færni- og heilsumati þegar heilsubrestur er orðinn það mikill að fólk þarf umfangsmikla heilbrigðisþjónustu og getur af þeim sökum ekki lengur búið á eigin heimili. Meðalaldur fólks á hjúkrunarheimilum á Íslandi er rúmlega 85 ár.

Ár	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
20 til 49	7	6	7	8	9	8	5	7	10	12	11
50 til 59	29	31	35	30	37	40	40	39	38	37	32
60 til 66	51	52	54	67	79	82	79	79	89	95	95
Samtals	**87**	**89**	**96**	**105**	**125**	**130**	**124**	**125**	**137**	**144**	**138**

Skjal sótt af '0000000000' dags: 25.10 2026

Það er engu að síður staðreynd að fjöldi fatlaðs fólks yngra en 67 ára dvelur á hjúkrunarheimilum vegna skorts á viðeigandi úrræðum og samkvæmt opinberum tölum er um að ræða a.m.k. 138 einstaklinga í byrjun árs 2022.



Huga þarf sérstaklega að þessum hópi einstaklinga og tryggja þeim sem þess óska aðra búsetukosti. Til að slíkt verði unnt þarf að koma til sameiginlegs átaks heilbrigðis- og félagsþjónustu með uppbyggingu nútímalegra íbúðakjarna þar sem hjúkrunarþörfum verður mætt af hálfu heilbrigðisyfirvalda en félagslegum þörfum af hálfu félagsþjónustu sveitarfélaga. Þann 25 janúar 2022 skipaði heilbrigðisráðherra starfshóp sem hefur það hlutverk að greina stöðu þessa hóps m.t.t. réttinda og þjónustuþarfa og skila tillögum um úrbætur til heilbrigðisráðherra og félags- og vinnumarkaðsráðherra.

Tillaga

Starfshópurinn leggur til að starfshópur félagsmálaráðuneytis og heilbrigðisráðuneytis skoði sérstaklega stöðu þessa hóps og skili ráðherrum tillögum um úrlausn eins fljótt og verða má. Einnig leggur starfshópurinn áherslu á að aðkoma Sambands íslenskra sveitarfélaga og hagsmunasamtaka fatlaðs fólks verði tryggð að vinnunni.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 25.10 2026

2 Atvinnumál

Í lögum nr. 38/2018 er fjallað um atvinnumál; í 2. kafla laganna varðandi stoðþjónustu og í 5. kafla varðandi atvinnumál. Fjallað er um atvinnumál fatlaðs fólks í samningi SÞ, sem íslensk stjórnvöld undirrituðu árið 2007 og fullgiltu árið 2016. Sumt af því sem þar kemur fram er uppfyllt í öðrum lögum en lögum nr. 38/2018.

Við gerð laga um þjónustu við fatlað fólk árið 2018 var m.a. stefnt að því að skilgreina lögin betur sem viðbótarlög frá eldri lögum um málefni fatlaðs fólks. Lögin væru hluti af félagsþjónustu sveitarfélaga og næðu yfir þá viðbótarþjónustu við einstaklinga sem hefðu þörf fyrir þjónustu sem væri sérhæfðari eða umfram þá almennu þjónustu ríkis og sveitarfélaga sem tilgreind væri í öðrum lögum.[4] *Samanber 1. mgr. 3. grein laganna nr. 38/2018:*

> **Réttur til þjónustu.**
> **Fatlað fólk skal eiga rétt á allri almennri þjónustu ríkis og sveitarfélaga. Ávallt skal veita fötluðu fólki þjónustu samkvæmt almennum lögum á sviði félagsþjónustu, húsnæðismála, menntunar, vinnumarkaðar, öldrunarþjónustu og heilbrigðisþjónustu.**

Þegar atvinnukafli laga um þjónustu við fatlað fólk er skoðaður vakna spurningar um hvort öll ákvæði hans uppfylli þá skilgreiningu að fjalla um þjónustu við einstaklinga með mikla þjónustuþörf, þ.e. hvort ákvæðin væru í raun viðbót við ákvæði sem má finna í öðrum lögum.

Sum ákvæði í kaflanum snúa meira að skipulagi þjónustunnar og skiptingu m.a. kostnaðar á milli opinberra aðila en þjónustu við einstaklinga. Auk þess virðast sum ákvæðin ekki fjalla um viðbótarréttindi eða -þjónustu heldur um almenn réttindi sem í raun standa öllu fötluðu fólki til boða, óháð þjónustuþörf.

Sambærileg ákvæði hvað það varðar er nú að finna í öðrum og nýrri lögum, t.d. lögum um jafna meðferð á vinnumarkaði nr. 86/2018. Einnig er rétt að benda á að frá því að lögin voru sett 2018 hefur átt sér stað mikil þróun og nýsköpun í atvinnumálum sem lög nr. 38/2018 virðast ekki ná að tengjast. Því er ef til vill ástæða til að einfalda og aðlaga ákvæði um atvinnumál fatlaðs fólks að breyttum tíma þó þannig að áfram séu tryggðir þeir hagsmunir sem nú er að finna í lögum nr. 38/2018.

Tillaga

Starfshópurinn leggur til að öll framkvæmd atvinnumála, þ.m.t. atvinnumál fatlaðs fólks, séu á sama stjórnsýslustigi og alfarið á hendi ríkisins, þar sem atvinnumál eru almennt. Þó þannig að rekstur og skipulag vegna verndaðrar vinnu, hæfingu og virkniþjálfunar verði áfram á forræði sveitarfélaga. Því er lagt til að atvinnumálakaflinn verði tekinn úr lögum nr. 38/2018 og að endurskoðuð ákvæði sem tryggi að fatlað fólk eigi greiðan aðgang að atvinnulífinu og geti tekið virkan þátt á vinnumarkaði með viðeigandi vinnumarkaðsaðgerðum, verði sett í lög um jafna meðferð á vinnumarkaði, nr. 86/2018 og/eða eftir atvikum lög um vinnumarkaðsaðgerðir, nr. 55/2006.

[4] Við gerð laga nr. 38/2018 voru þau gjarnan kölluð „plús lög" þar sem grunnhugmyndin var að þau tækju við þegar lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga sleppti.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 25.10 2026

2.1 Löggjöf annarra Norðurlanda

Þegar litið er til löggjafar annarra norrænna landa er hvergi að finna í þeim lögum sem gilda um þjónustu við fatlað fólk jafn viðamikil ákvæði og í atvinnumálakafla laga um þjónustu við fatlað fólk á Íslandi.

Svíþjóð: Í sænsku LSS lögunum, um málefni fatlaðs fólks, sem um margt eru lík hérlendri löggjöf, er einvörðungu að finna í einum tölulið 9. greinar ákvæði um skyldur sveitarfélaga að tryggja fötluðu fólki sem ekki er í starfi eða námi dagþjónustu *(s. daglig verksamhet).*

Danmörk: Í dönsku *serviceloven*, sem eru heildstæð félagsþjónustulög þar í landi og ná yfir m.a. hvers konar þjónustu við fatlað fólk, eru ákvæði um skyldur sveitafélaga um að bjóða upp á verndaða vinnu og einnig iðju og hæfingu. Auk þess eru reglur um launagreiðslu svo og að vörur framleiddar í verndaðri vinnu eða iðju megi ekki vera samkeppnishindrandi fyrir aðra aðila á markaði.

Noregur: Í Noregi voru gerðar veigamiklar breytingar á atvinnu- og velferðarkerfinu árið 2006 þegar þáverandi Tryggingastofnun og Vinnumálastofnun voru sameinaðar í eina stjórnsýslustofnun á sviði vinnumála, félagsþjónustu og almanntryggingar, sem í daglegu tali er kölluð NAV.[5] Sú stofnun fer með stærstan hluta af atvinnutengdum stuðningsúrræðum við fatlað fólk þar í landi og hefur víðtækt hlutverk og skyldur að liðsinna fötluðu fólki varðandi atvinnumál.

Tilgangurinn með stofnun NAV var m.a:

- Fleiri í vinnu og virkni, færri á bætur.
- Vinnumarkaður sem virkar vel.
- Rétt þjónusta og aðstoð á réttum tíma.
- Góð þjónusta aðlöguð að óskum og þörfum notenda.
- Heildstæð og virk vinnu- og velferðarstofnun.

Í dag eru reknar um 450 NAV skrifstofur um allan Noreg og starfsfólk og samstarfsaðilar NAV eru um 20.000.

Á Íslandi hefur undanfarin ár farið fram mikil umræða um svokallað starfsgetumat, þ.e.a.s. að meta eigi getu einstaklingsins til vinnu frekar en einblína á sjúkdóma og skerðingar (örorku). Slíkt kallar á mikla samvinnu Vinnumálastofnunar (VMST) og Tryggingastofnunar ríkisins (TR) þar sem nýta þarf sérþekkingu beggja stofnana.

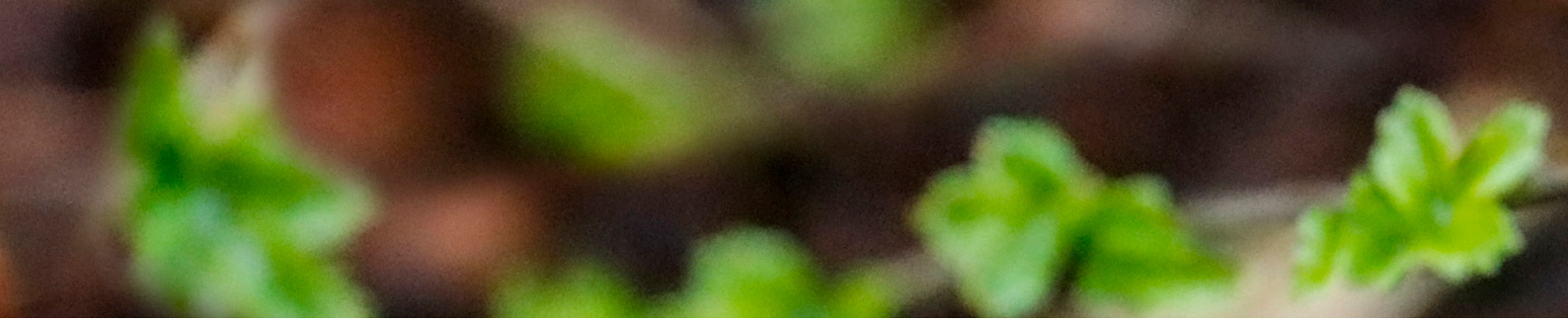
Tillögur

Starfshópurinn leggur til að félags- og vinnumarkaðsráðherra láti sem fyrst skoða kosti og galla þess að sameina TR og VMST á sambærilegan hátt og þær breytingar sem gerðar voru á stofnanauppbyggingu atvinnu- og almannatryggingamála í Noregi 2006.

Einnig bendir starfshópurinn á að æskilegt væri að formgera með skýrari hætti samvinnu vinnumarkaðskerfisins og menntakerfisins er varðar samþættingu menntunar, endurmenntunar og starfsmenntunar og vinnumarkaðsaðgerða í þágu fatlaðs fólks.

[5] Á ensku: Norwegian Labour and Welfare Administration

Skjal sótt af '0000000000' dags: 25.10 2026



2.2 Atvinna með stuðningi

Nokkur umræða hefur farið fram hér á landi um aðferðafræðina „Atvinnu með stuðningi" (AMS), sem upphaflega kemur frá Bandaríkjunum *(e. supported employment)*. Hlutverk AMS er að styðja fatlaða einstaklinga í atvinnuleit, aðstoða fólk við að ná tökum á verkefnum á vinnustaðnum sjálfum með viðveru aðstoðarmanns meðan á þarf að halda og síðan með eftirliti og heimsóknum. Ætla má að þetta úrræði henti mun betur en svokölluð starfsþjálfun á vernduðum vinnustöðum, samkvæmt núverandi lögum, sem svo þarf að yfirfæra á vinnustaðinn og jafnvel á milli ólíkra vinnustaða. Vinnustaðamenning er oft ólík milli vinnustaða en miklu skiptir að aðlögun takist vel svo árangur náist og einstaklingurinn fái þá starf til framtíðar.

Þessi hugmyndafræði virðist ekki hafa náð fram að ganga hjá Vinnumálastofnun, sem svo til eingöngu hefur veitt stuðning við atvinnuleit.

Nokkur kostnaður getur fallið til hjá vinnuveitendum vegna kaupa á hjálpartækjum fyrir fatlað fólk á vinnustað. Vinnuveitendur hafa bent á þennan útgjaldaauka sem hamlandi við ráðningu á fötluðu fólki til vinnu. Ekki er tekið á þessum vanda í núverandi lögum né reglum um málefni fatlaðs fólks.

Hins vegar er ákvæði um styrki til náms og verkfæra- og tækjakaupa fatlaðs fólks í 25. gr. laga nr. 38/2018 og hefur félagsmálaráðherra sett leiðbeinandi reglur, skv. ákvæðinu, dagsettar 21. febrúar 2019, fyrir sveitarfélög til að vinna eftir varðandi styrki til náms og verkfæra- og tækjakaupa fatlaðs fólks. Hér er um heimildarákvæði að ræða og þá styrki til fatlaðs einstaklings en ekki vinnuveitanda hans.

Reynslan hefur sýnt að sveitarfélög hafa ekki áætlað mikið fjármagn vegna þessa í fjárhagsáætlunum sínum og mjög misjafnlega eftir sveitarfélögum. Af þessari ástæðum mætti spyrja hvort fötluðu fólki sé mismunað eftir búsetu. Rétt er að fram komi að ákvæði laganna er þannig orðað nú að sveitarfélögum er heimilt að veita fötluðu fólki styrki eða fyrirgreiðslu vegna félagslegrar hæfingar og endurhæfingar. Samkvæmt orðalaginu er ekki gert ráð fyrir að styrkur vegna þessa sé veittur til vinnuveitenda.

Tillögur

Starfshópurinn telur að markvissara væri að tengja þessar styrkveitingar öðrum vinnumarkaðsaðgerðum og leggur starfshópurinn til að VMST sjái alfarið um að úthluta styrkjum til náms og verkfæra- og tækjakaupa fatlaðs fólks auk þess að koma á styrkjum beint til vinnuveitenda er varðar breytingar á starfsaðstöðu og sérhæfðan búnað á vinnustað.

Starfshópurinn leggur einnig til að hið opinbera setji sér mælanleg markmið um að fjölga störfum fyrir fatlað fólk, t.d. með því að setja í reglugerð ákvæði sem taki fram hversu mörg störf hið opinbera, þ.e. ríkisstofnanir og sveitarfélög, muni á hverju ári tryggja fötluðu fólki.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 25.10 2026

2.3 Aðrar úrbætur til að auka möguleika fatlaðs fólks á vinnumarkaði

Um nokkurt skeið hefur verið að störfum starfshópur sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu með aðild Vinnumálstofnunar um sérstakan stuðning og úrræði í atvinnu- og virkniúrræðum fatlaðs fólks. Starfshópurinn tekur undir meðfylgjandi tillögur þess starfshóps en vísar að öðru leyti í skýrslu hópsins[6]:

- Teknir væru upp styrkir til atvinnurekenda vegna verkstjórnar en ekki einvörðungu vegna launkostnaðar fatlaðs starfsmanns.
- Teknir væru upp styrkir til atvinnurekenda til að koma til móts við kostnað vegna breytinga á húsnæði eða kaupa á búnaði sem leiða af viðeigandi aðlögun vegna fatlaðra starfsmanna.
- Aðgengi atvinnurekenda að aðstoð fagfólks vegna starfa fatlaðs starfsfólks verði aukið.
- Vinnusamningar verði aðgengilegir þeim sem eru í þjónustu sveitarfélaganna (virkni, hæfing og vernduð vinna).
- Vinnusamningar verði sveigjanlegri og hægt að festa þá, í t.d. dæmis 50%-70%.
- Starfsnámi verði komið á fót fyrir þá sem útskrifast af starfsnámsbrautum og/eða finna sig ekki þar. 6-12 mánaða starfsþjálfun og nám.
- Námsframboð verði skoðað sérstaklega fyrir þroskahamlað fólk og geðfatlað fólk.
- Skoðaðar verði leiðir annarra Norðurlanda í atvinnumálum.
- Hugmyndir að „atvinnusmiðjum" verði festar í sessi og þær þróaðar.
- Atvinnusmiðja væri miðstöð þar sem hægt væri að fá rágjöf og stuðning til að sækja um og finna starf.
- Hægt væri að sækja þangað aðstoð á meðan á starfi stendur – bæði starfsmaður og atvinnurekandi.
- Í atvinnusmiðjum væri rekið félagsstarf frá morgni og til síðdegis þar sem fólk getur komið og hist, fengið kaffi og stundað afþreyingu o.fl.
- Atvinnusmiður væru reknar af ríkinu og væru aðgengilegar fyrir allt fatlað fólk og aðstoðarfólk þess.

[6] Sjá nánar á https://www.ssh.is/

Skjal sótt af '0000000000' dags: 25.10 2026

3 Þjónusta við börn

Í lögum 38/2018 voru gerðar töluverðar breytingar varðandi réttindi fatlaðra barna til þjónustu og margt sem telja má til mikilla bóta. Sem dæmi má nefna að fjallað er um réttindi barnsins sjálfs en ekki sem viðhengi réttinda foreldra sinna.

Í III. kafla laganna er fjallað um börn í 4. og 5. tölulið 8. greinar og svo í IV. kafla þar sem sérstaklega er kveðið á um þjónustu við fötluð börn og fjölskyldur þeirra (gr. 13-21). Í 13. gr. er markmiðstexti sem tekinn var beint úr samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins er varðar rétt þess til að taka þátt í allri ákvarðanatöku er snýr að því sem og að ávallt skuli miða við það sem er barninu fyrir bestu. Jafnframt er í lögunum að finna ákvæði um aðstoð við fatlaða foreldra vegna ummönnunar og uppeldis barna sinna.

Í IV. kafla eru mörg nýmæli frá fyrri lögum svo sem um snemmtæka íhlutun þar sem kveðið er á um skyldu sveitarfélaga til að grípa inn í ef barn er talið hafa einkenni skerðinga þrátt fyrir að mat sérfræðinga liggi ekki fyrir. Ný lög um samþætta þjónustu í þágu farsældar barna, nr. 86/2021 hafa að geyma ítarleg ákvæði um snemmtæka íhlutun og er innleiðing á þeim nú þegar hafin.

Þjónustuteymi eru nýmæli í lögunum þar sem mynda skal þverfagleg teymi um þarfir fatlaðra barna sem þurfa mikla og sérhæfða þjónustu margra þjónustukerfa og skulu þau vera undir forystu félagsþjónustu eða skóla. Þetta er mikilvægt nýmæli þar sem reynt er að ná heildstætt utan um þjónustu við hvert barn og má segja að þetta sé sama hugsun og nú má finna í farsældarlögunum.

Þegar barni býðst að fara í skammtímadvöl[7] er heimild til að veita stuðning inn á heimili barnsins í stað vistunar utan heimilis, óski foreldrar þess. Einnig er ákvæði um heimild til að veita fullorðnu fólki sem býr í foreldrahúsum skammtímadvöl meðan beðið er eftir annarri þjónustu, sem hefur ekki áður verið bundið í lög þó dæmi hafi verið um að slíkt hafi verið framkvæmt. Heimildin til að veita aðstoð heim í stað þess að senda barn í skammtímadvöl utan heimilis er mikilvægt atriði í reglugerð um aðbúnað og starfsemi í skammtímadvöl.

Í 21. grein laganna er fjallað um búsetu barna utan heimilis en fyrir gildistöku laganna giltu engin sérstök ákvæði í íslenskum lögum um þau börn sem þurftu slíka búsetu og því var ekkert formlegt eftirlit með vistun þeirra utan heimilis þar sem Barnavernd taldi þau ekki heyra undir málefni barnaverndar þar sem þau voru vistuð samkvæmt lögum um málefni fatlaðs fólks en ekki barnaverndarlögum. Um er að ræða afar jákvæða breytingu og sú staðreynd að sérfræðingateymi skuli meta hvort fullreynt hafi verið að styðja barn á heimili fjölskyldunnar og allar leiðir reyndar áður en það er vistað utan heimilis er mikil réttarbót fyrir þennan hóp.

Það er ljóst að fjölmörg nýmæli varðandi rétt fatlaðra barna til þjónustu er að finna í lögum nr. 38/2018 en þó telur starfshópurinn að full ástæða sé til að endurskoða kaflann þannig að framkvæmd laganna verði í samræmi við markmið hans.

Samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks fjallar sérstaklega um afstofnanavæðingu og mikilvægi inngildingar í samfélagið í stað aðgreiningar. Sú þjónusta sem er bundin í lögunum og er talin upp í sérstökum greinum s.s. frístundaþjónusta og stuðningsfjölskyldur er þess eðlis að hún telst aðgreinandi ef boðið er upp á hana í sérstökum húsum eða eingöngu fyrir fötluðu börn.

Þessi þjónusta getur verið mikilvæg fyrir ákveðinn hóp barna og þarf því áfram að vera tryggð í lögum en eingöngu ef ekki tekst að veita fullnægjandi þjónustu í nærumhverfi barnsins. Því er mikilvægt að setja fyrirvara við hvert og eitt þessara atriða að fötluðu barni standi einungis þessi þjónusta til boða ef þjónusta inn á heimilið og í nærumhverfi barnsins svo sem heimaskóla og frístund dugar ekki. Mikilvægt er að þjónusta sem veitt er utan heimilis, sbr. ofangreint verði aldrei fyrsta val þjónustuveitanda,

[7] Í lögum 38/2018 var hætt að tala um skammtímavistun og farið að tala um skammtímadvöl.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 25.10 2026

Tillögur

9. Starfshópurinn leggur til að í lögin verði sett sérstök grein um rétt barnsins til að alast upp með fjölskyldu sinni og njóta þjónustu í nærumhverfi.
10. Að sett verði ákvæði um að fötluð börn eigi rétt á þeirri þjónustu sem kveðið er á um í öðrum ákvæðum þessara laga en ákvæði „barnakaflans“ sé viðbót við önnur réttindi sem lögin hafa að geyma.
11. Nú þegar ljóst er að málefni fatlaðra barna verða á hendi mennta- og barnamálaráðherra er nauðsynlegt að tryggja að ákvæði er varða réttindi fatlaðra barna verði að fullu samræmd við farsældarlögin og reglugerðir tengdar þeim. Gæta þarf sérstaklega að því að þjónusta við fötluð börn með lífslangar skerðingar sem kalla á viðvarandi stuðning og þjónustu verði áfram tryggð.
12. Að skammtímadvöl, stuðningsfjölskyldur, sértæk frístundaþjónusta og sumardvöl verði áfram lögbundin en sé aðeins í boði ef stuðningur í nærumhverfi barnsins, s.s. hjá fjölskyldu, dugar ekki til. Leggja á mikla áherslu á rétt barnsins til að alast upp hjá fjölskyldu sinni og fá viðeigandi þjónustu í nærumhverfi sínu.
13. Að sett verði ákvæði í lögin um yfirfærsluáætlun við unglingsaldur, fyrir barn með lífslangar þarfir fyrir stuðning vegna fötlunar, til að undirbúa fullorðinsárin.[8] Yfirfærsluáætlunin þarf að vera á ábyrgð félagsþjónustu í hverju sveitarfélagi en unnin í samráði og samstarfi þeirra þjónustukerfa sem koma að málum barnsins.[9]
14. Að reglur um fjárhagsstuðning ríkisins til fjölskyldna fatlaðra barna verði einfaldaðar og samræmdar.

3.1 Skipt búseta barna

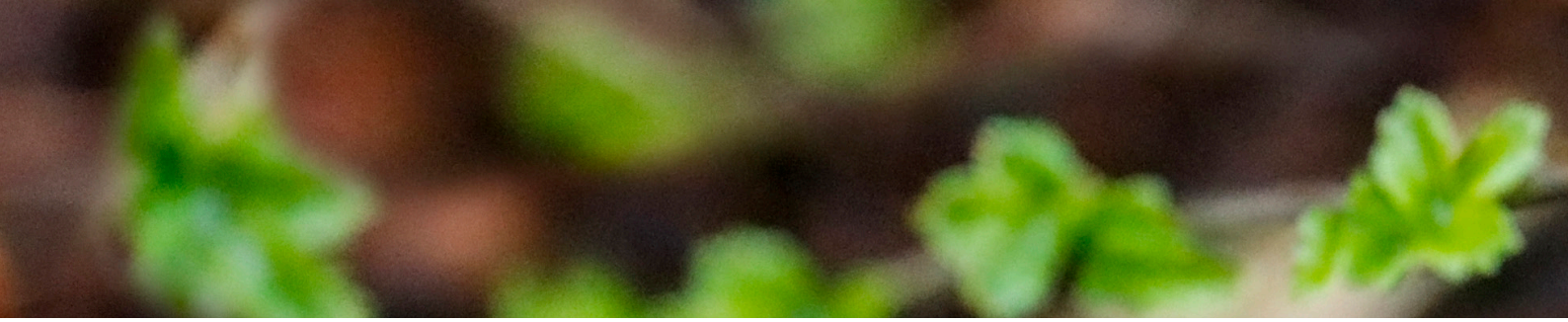
Hugtakið skipt búseta barna var kynnt til sögunnar með breytingum á barnalögum, nr. 76/2003, sbr. lög nr. 28/2021. Með lögunum er foreldrum, sem fara sameiginlega með forsjá barna án þess að búa saman, veitt heimild til að semja um skipta búsetu barnsins. Hingað til hafa meiri réttindi verið veitt foreldri á lögheimili en foreldri á heimili þar sem barn nýtur umgengni þótt forsjá sé sameiginleg, óháð því hvort barn sé fatlað eða ekki. Markmið breytinganna er að gera foreldrum sem ákveða að ala barn saman upp á tveimur heimilum kleift að jafna stöðu heimilanna með samningi um skipta búsetu.

Við útfærslu laganna var gengið út frá því að stuðningur við barn í skiptri búsetu færðist með barninu milli lögheimilis og búsetuheimilis. Þegar stuðningur væri þess eðlis að ekki væri unnt að færa hann milli heimila, t.d. vegna húsnæðis og óhreyfanlegra stuðningstækja, yrði slíkur stuðningur veittur á báðum heimilum.

Ein af forsendum samnings um skipta búsetu barns er sú að búsetu foreldra sé þannig háttað að barnið sæki einn skóla eða leikskóla og eigi frjálsan og greiðan aðgang að samfelldu tómstundastarfi og öðrum frístundum á báðum heimilum, sbr. 5. gr. laga nr. 28/2021. Af þessu leiðir að þegar foreldrar búa í sitt hvoru sveitarfélagi er ólíklegt að forsendur séu fyrir hendi fyrir skiptri búsetu barns. Ef foreldrar búa nálægt sveitarfélagamörkum er þó mögulegt að barn eigi lögheimili og búsetuheimili í sitt hvoru sveitarfélaginu. Ekki liggja fyrir upplýsingar um stærð þessa hóps en áætla má að hann verði einkum að finna á höfuðborgarsvæðinu.

[8] Skoða aðkomu TR o.fl. [9] Sjá t.d. reglur á Nýja-Sjálandi.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 25.10 2026



Þegar börn og foreldrar í skiptri búsetu eiga heima í sama sveitarfélagi ber sveitarfélagið ábyrgð á því að veita viðeigandi félagsþjónustu vegna barnsins á báðum heimilum. Ef foreldrar barns í skiptri búsetu búa í sitt hvoru sveitarfélaginu ber sveitarfélag þar sem barn á lögheimili ábyrgð á þjónustunni sem barninu er veitt.

Það leiðir af ofangreindum forsendum um skólagöngu í skiptri búsetu að tiltölulega fátítt er að þjónusta sé veitt yfir sveitarfélagamörk. Almennt er gengið út frá því að sveitarfélögin sem í hlut eiga semji þá um það sín á milli hvernig þjónusta við barn og fjölskyldu þess er útfærð. Sú þjónusta þarf jafnframt eftir atvikum að vera samþætt annarri félagsþjónustu sem er veitt bæði á lögheimili og á búsetuheimili af báðum sveitarfélögum. Er þetta sérstaklega mikilvægt þegar kemur að fötluðum börnum og fjölskyldum þeirra.

Ganga verður út frá því að hagsmunir barnsins kalli á að stuðningur við barnið og ráðgjöf vegna þess sé heildstæð og samfelld og nái til stöðu barnsins á báðum heimilum. Þegar ábyrgð á þjónustu við fjölskyldu barnsins er skipt milli sveitarfélaga, t.d. ábyrgð á félagslegri ráðgjöf og stuðningsþjónustu, getur þurft að grípa til mótvægisaðgerða til að tryggja samfellu í þjónustu. Hér er meðal annars litið til þess að ekki er fullt samræmi í framboði og útfærslu í félagsþjónustu milli sveitarfélaga.

Lög nr. 86/2021 um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna gefa þjónustuveitendum ákveðin tækifæri til að samþætta þjónustu í þágu barna, sem er veitt af fleiri en einu sveitarfélagi. Þá geta sveitarfélög með samningum sín á milli, t.d. um að sveitarfélag þar sem barn á lögheimili framkvæmi þjónustu sem er veitt á búsetuheimili gegn greiðslu sveitarfélagsins þar sem búsetuheimilið er staðsett, stuðlað enn frekar að heildstæðri og samþættri þjónustu.

Tillögur

Starfshópurinn leggur til að sett verði í lögin ákvæði um að kostnaður vegna stuðnings sem er þess eðlis að ekki er unnt að færa hann milli heimila, t.d. vegna húsnæðis og óhreyfanlegra stuðningstækja, sem veittur er á báðum heimilum, verði greiddur að fullu af hvoru sveitarfélagi fyrir sig.

Einnig að tryggt sé í reglugerð að þjónusta, hjálpartæki og upplýsingar fylgi ávallt barninu.

Í þeim tiltölulega fáu tilvikum þegar tvö sveitarfélög koma að þjónustu við fatlað barn er lagt til að kveðið verði á um ábyrgð hvors sveitarfélags fyrir sig í einstaklingsbundinni þjónustuáætlun en við skipta búsetu fatlaðra barna skal ávallt tryggja að unnin sé einstaklingsbundin þjónustuáætlun fyrir barnið á grundvelli samkomulags á milli sveitarfélaganna.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 25.10 2026

4 NPA - Notendastýrð persónuleg aðstoð

Í 11. gr. laga 38/2018 voru í fyrsta sinn á Íslandi lögfest ákvæði um notendastýrða persónulega aðstoð (NPA). NPA er þjónustuform sem byggir á hugmyndafræði um sjálfstætt líf fatlaðs fólks og er til þess fallið að tryggja mannréttindi þess samkvæmt samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks, enda gerir NPA fötluðum einstaklingum kleift að ráða hvar og með hverjum það býr auk þess að stýra því hvernig aðstoð er skipulögð, hvenær og hvar hún fer fram og hver veitir hana.

í 2. mgr. 11. gr. laganna kemur skýrt fram að aðstoðin skuli vera skipulögð á forsendum notandans og undir verkstýringu og verkstjórn hans. Þá skal hann eiga rétt á aðstoð við verkstjórn þurfi hann á henni að halda, en það er í samræmi við 3. mgr. 12. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks, sem kveður á um að aðildarríkin skuli gera viðeigandi ráðstafanir til þess að tryggja aðgengi fatlaðs fólks að þeim stuðningi sem það kann að þarfnast þegar það nýtir gerhæfi sitt.

Í ákvæðinu kemur einnig skýrt fram að aðstoðin skuli vera heildstæð og samhæfð af þjónustukerfum félags-, heilbrigðis- og menntamála í þágu þess sem nýtur hennar. Framkvæmdin getur farið þannig fram að notandi njóti aðstoðar við verkstjórn á grundvelli umsýslusamnings við starfsleyfisskyldan umsýsluaðila eða sveitarfélag, notandi sé verkstjóri en njóti umsýslu frá starfsleyfisskyldum umsýsluaðila eða sveitarfélagi eða notandi annist sjálfur verkstjórn og umsýslu.

Löng reynsla er af NPA þjónustu annars staðar á Norðurlöndum, sérstaklega í Noregi, Svíþjóð og Danmörku. Framkvæmdin í þessum löndum er þó nokkuð mismunandi. Byrjað var með tilraunir á notendastýrðri persónulegri aðstoð í Noregi árið 1990 sem síðan leiddi til þess að árið 2000 var slík þjónusta lögfest sem þjónustuúrræði þar í landi. Árið 2012 var sú þjónusta síðan lögfest sem sérstakt þjónustuúrræði fyrir fatlað fólk sem sveitarfélögum í Noregi væri skylt að veita. Í Svíþjóð var notendastýrð persónuleg aðstoð lögfest sem réttur mikið fatlaðs fólks árið 1994 og í Danmörku var byrjað með tilraunir á notendastýrðri persónulegri aðstoð upp úr 1970.

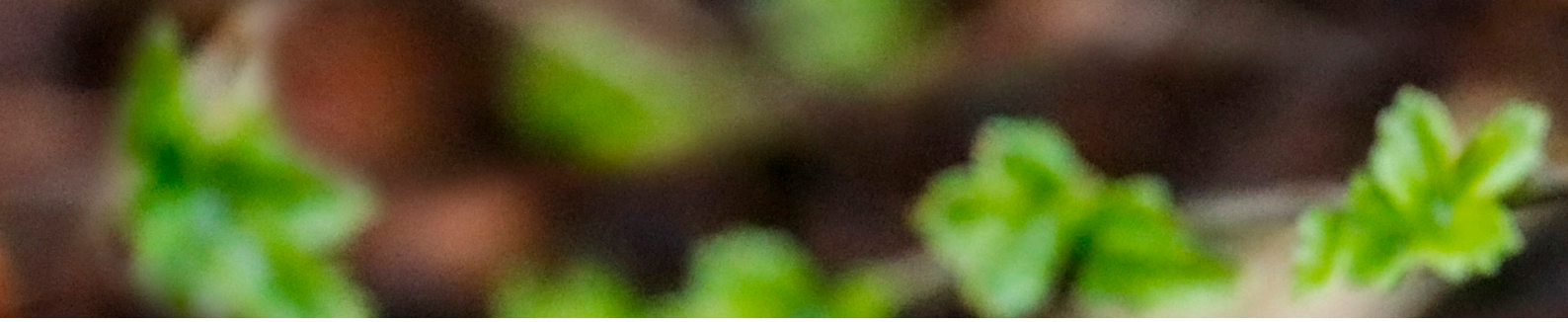
Fyrstu tilraunasamningarnir á Íslandi vegna NPA voru samþykktir árið 2012 en sveitarfélögin hafa frá þeim tíma staðið að framkvæmd notendastýrðrar persónulegrar aðstoðar með margvíslegum hætti. Sum sveitarfélög auglýstu t.d. eftir umsóknum um notendastýrða persónulega aðstoð en önnur völdu á hinn bóginn sérstaklega notendur til samstarfs. Fjöldi samninga um notendastýrða persónulega aðstoð var einnig mismunandi eftir svæðum þar sem sums staðar voru gerðir margir smærri samningar þegar samningar á öðrum svæðum voru aftur á móti stærri og færri.

Á árinu 2012 voru gerðir 22 samningar um NPA, á árinu 2014 voru samningarnir orðnir 51. Á árinu 2020 höfðu 11 sveitarfélög/þjónustusvæði gert samning við notendur um NPA þjónustu og samningar orðnir 83 í heildina og var heildarfjárhæð samninga 2.168 m.kr.

Starfshópurinn ákvað að kanna hjá sveitarfélögum/þjónustusvæðum hvort margir væru á bið eftir NPA þjónustu 2021 og hver væri fjárþörfin til að mæta þeim umsóknum um NPA þjónustu sem eru á bið. Í flestum sveitarfélögum var engin á biðlista eftir NPA þjónustu. Alls voru 44 umsóknir á bið hjá 6 sveitarfélögum og eru flestar umsóknir hjá Reykjavíkurborg eða 31.

Sveitarfélögin/þjónustusvæðin voru einnig spurð að ástæðu þess að umsóknir væru á bið hjá þeim og hversu mörgum umsóknum hafi verið hafnað. Öll sveitarfélögin svöruðu því til að umsóknir væru á bið vegna skorts á fjárheimildum og að það vanti samþykki um mótframlag frá ríkinu. Ástæða þess að umsóknum var hafnað voru m.a. að þær uppfylltu ekki viðmið um umfangsmikla þjónustu, notandi bjó ekki í sjálfstæðri búsetu, var ekki með SIS-mat og rúmaðist ekki innan fjárhagsáætlunar sveitarfélagsins. Allar umsóknir um NPA þjónustu eru samþykktar með fyrirvara sveitarfélaga um staðfestingu á 25% mótframlagi frá ríkinu. Engin NPA þjónusta fer af stað fyrr en staðfesting um samþykki frá ríki liggur fyrir. Þá hafa mikil vandkvæði verið bundin skorti á upplýsingum um mótframlag ríkisins vegna nýrra NPA samninga á hverju ári frá því að núverandi lög tóku gildi.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 25.10 2026



Í skýrslu Ríkisendurskoðunar á framkvæmd og innleiðingu laga nr. 38/2018, gagnrýnir Ríkisendurskoðandi hversu lítill fyrirsjáanleiki hefur verið með fjármagn af hálfu ríkisins og bendir á að mikilvægt sé að skýra fyrirkomulag fjármögnunar NPA samninga þannig að ákvæði laganna verði uppfyllt og að NPA samningar verði ekki háðir fyrirvörum vegna óvissu um fjármögnun. Þá benti Ríkisendurskoðandi á að afgreiðsluferli félagsmálaráðuneytis þyrfti að vera gagnsætt og skilvirkt og sveitarfélög ættu að vera upplýst um afstöðu ráðuneytisins til samninga hverju sinni.[10]

Allt frá gildistöku laganna í október 2018 og lögfestingu ákvæðanna um NPA hafa komið fram ábendingar og athugasemdir frá hagaðilum um atriði við framkvæmd og umgjörð reglna sem snúa að NPA sem þarfnast endurskoðunar. Starfshópurinn kallaði því eftir sjónarmiðum frá hagsmunasamtökum fatlaðs fólks og Sambandi íslenskra sveitarfélaga um þau atriði sem þau teldu brýnt að skoða.

Álitamálin snérust m.a. um aðkomu ættingja að þjónustunni, gerviverktöku, aðstoðarverkstjórn, kostnaðarhlutföll við umsýslu, öndunarvélar, flutning fjármagns milli ára og hvort setja ætti frekari reglur um takmarkanir á því hverjir gætu fengið NPA samninga, t.d. eftir aldri eða tiltekinni þjónustuþörf.

Starfshópurinn telur ljóst að frekari vinnu þurfi til þess að leysa úr fyrirliggjandi álitaefnum og að gera þurfi ráð fyrir auknum tíma til þess að vinna úr þeim tillögum sem hér fara á eftir.

Því er lagt til að innleiðingartímabil NPA verði framlengt um tvö til þrjú ár, þannig að fyrirkomulag skv. ákvæði til bráðabirgða I nái til áranna 2023 og 2024 og mögulega einnig ársins 2025.

4.1 Ættingjar/aðstandendur í NPA

Í reglugerðinni um NPA er hvergi fjallað um aðkomu aðstandenda eða náinna ættingja að veitingu NPA. Í 2. kafla handbókar um NPA kemur aftur á móti eftirfarandi fram:

> **„Í reglum sveitarfélags um NPA skal kveðið á um þátttöku foreldra, maka, systkina eða annarra náinna skyldmenna í aðstoðinni. Í ljósi hugmyndafræði, sem hefur sjálfstætt líf að meginmarkmiði, hníga rök að því að það sé ekki í anda hennar að aðstandendur gegni teljandi hlutverki við NPA nema mikilvægar málefnalegar ástæður séu fyrir þeirri tilhögun."**

Samkvæmt upplýsingum frá sveitarfélögum hefur komið fram að töluvert sé um að nánir aðstandendur sinni NPA aðstoð og það sé nokkuð um að í þeim tilvikum hafi gengið illa að tryggja gæði þjónustunnar.

Starfshópurinn var samhljóma um að það samrýmdist illa hugmyndafræðinni sem liggur að baki NPA um sjálfstætt líf fatlaðra einstaklinga að ættingjar eða nánustu aðstandendur þeirra væru meginstoð í aðstoðinni og þá jafnframt launaðir aðstoðarmenn. Þó gætu komið upp atvik þar sem það væri eini kosturinn, t.d. þegar enginn starfsmaður fæst til starfans.

Tillaga

Starfshópurinn leggur til að í reglugerð verði sett ákvæði um að ættingjar/nánustu aðstandendur[11] skulu ekki vera ráðandi hluti í þjónustunni, auk þess sem alltaf sé tryggt að óháður aðili sé umsýsluaðili til að tryggja sjálfstæði notandans.

[10] https://rikisendurskodun.is/skyrslur/nanar?id=944 [11] Þ.e. foreldrar, makar, börn og systkini.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 25.10 2026

4.2 Verktaka og gerviverktaka

Ekki eru alltaf skýr mörk á milli þess hverjir teljast vera launamenn og hverjir verktakar. Hjá einstaklingi sem vinnur aðeins fyrir einn eða fáa ræðst það af eðli starfssambandsins við þann sem unnið er fyrir hvort hann telst vera verktaki eða starfsmaður/launamaður. Verktakar taka að sér að vinna ákveðið verk fyrir fyrirfram ákveðið verð fyrir verkkaupa. Þeir vinna verk á eigin ábyrgð. Starfsmenn/launamenn eru ráðnir til starfa hjá vinnuveitanda þar sem þeir vinna undir stjórn hans og á ábyrgð hans gegn greiðslu kjarasamningsbundinna launa.[12]

Í 11. gr. laga nr. 38/2018 og í reglugerð nr. 1250/2018 um NPA kemur fram að umsýsluaðili skuli vera vinnuveitandi NPA-aðstoðarfólks. Ekki er því heimilt að ráða verktaka til að sinna þjónustunni. Þó geta komið upp tilfelli þar sem tímabundið er nauðsynlegt að gera slíkt og hefur verið nefnt sem dæmi þegar notandi fer í lengri ferðalög, þegar upp koma veikindi, tilfallandi afleysingar er þörf, o.þ.h.

Verktakar bera skaðabótaábyrgð valdi þeir tjóni við vinnu sína. Vinnuveitandi ber hins vegar svokallaða vinnuveitandaábyrgð sem felur í sér að hann ber ábyrgð á tjóni sem starfsmaður hans veldur með saknæmum eða ólögmætum hætti á vinnutíma. Réttindi, skyldur og ábyrgð verktaka og starfsmanna eru því mjög ólík.

Starfshópurinn telur einsýnt að almennt starfsfólk í NPA hefur ekki það sjálfstæði sem til þarf til að uppfylla skilyrði um verktöku samkvæmt ofangreindu. Þá ber einnig að athuga að raunveruleg atvinnurekandaábyrgð þegar um er að ræða gerviverktöku, t.d. ef slys bæri að höndum, gæti endað hjá notanda/umsýsluaðila.

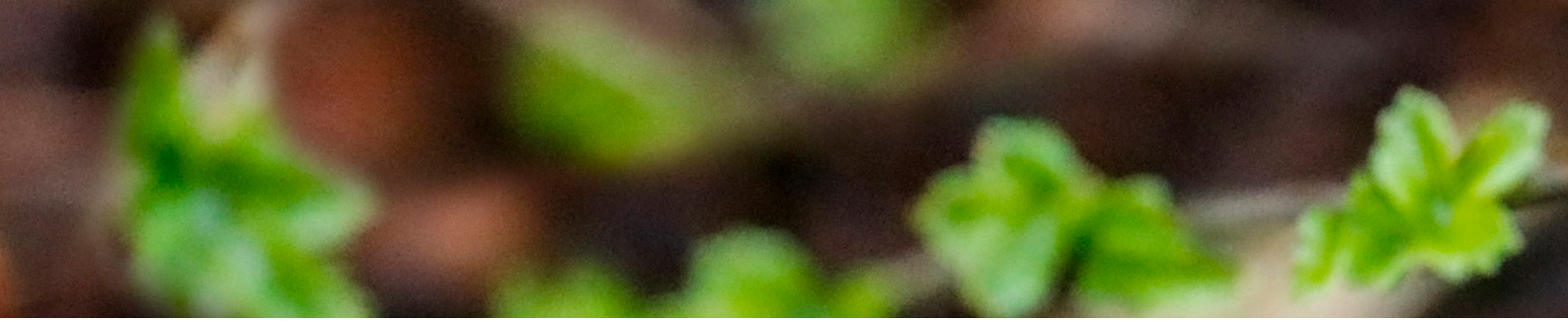
Tillögur

Starfshópurinn leggur til að sett verði inn ákvæði í reglugerð um NPA til að skýra enn frekar ofangreind sjónarmið og að tryggð verði aukin fræðsla er varðar verktöku annars vegar og gerviverktöku hins vegar.

Einnig þarf að tryggja að þessi þáttur sé hluti af virku innra eftirliti sveitarfélaga og ytra eftirliti Gæða- og eftirlitsstofnunar.

[12] Sjá nánar á vef Skattsins: https://www.skatturinn.is/atvinnurekstur/ad-hefja-rekstur/stofna-rekstur/

Skjal sótt af '0000000000' dags: 25.10 2026



4.3 Aðstoðarverkstjórn og hlutverkaskipti aðila

Nokkuð hefur borið á því að þeir aðilar sem koma að framkvæmd NPA samninga misskilji hlutverk hvor annars við framkvæmd þjónustunnar. Þetta á við um notendur sem verkstjórnendur þjónustunnar, umsýsluaðila og svo sveitarfélög sem bera ábyrgð á þjónustunni og hafa eftirlit með henni.

Almennt má skipta hlutverkum í NPA í þrennt: Í fyrsta lagi eru verkstjórnendur, þ.e. notendur þjónustunnar, í öðru lagi umsýsluaðilar og í þriðja lagi sveitarfélög. Verkaskipting þessara aðila við framkvæmd þjónustunnar birtist greinilega í lögum nr. 38/2018, reglugerð nr. 1250/2018 um NPA og handbók félags- og vinnumarkaðsráðuneytisins um NPA.

Mikilvægt er að notendur, umsýsluaðilar og sveitarfélög séu meðvituð um hvaða hlutverki umsýsluaðilar eigi að gegna í NPA, hvaða þjónustu þeir skuli veita og hvar mörkin liggja í hlutverkaskipti umsýsluaðila og verkstjórnanda. Finna má afmörkun á hlutverki umsýsluaðila í reglugerð um NPA nr. 1250/2018 og handbók félags- og vinnumarkaðsráðuneytisins um NPA.

Kjarninn í NPA er að notandinn er verkstjórnandi í eigin lífi, tekur ábyrgð og frumkvæði á eigin hagsmunum og fái þannig tækifæri til þess að lifa sjálfstæðu lífi á eigin forsendum. Til þess að tryggja að notendastýringin sé til staðar er mikilvægt að notandinn sé við stjórnvölinn þegar kemur að því að velja, útfæra og skipuleggja aðstoð við sig.

Þannig ákveður notandinn:

- Hver á að veita aðstoðina.
- Hvenær aðstoðar er þörf.
- Hvar aðstoðar er þörf.
- Hvaða aðstoðar er þörf.
- Hvernig á að veita aðstoðina.

Um hlutverk og hlutverkaskiptingu milli verkstjórnenda og aðstoðarverkstjórnenda er fjallað bæði í reglugerð um NPA og handbók um NPA. Í 2. mgr. 10. gr. reglugerðarinnar kemur fram að ef það er mat sveitarfélags og notanda að þörf sé á aðstoðarverkstjórn skuli fela það hlutverk einum úr hópi aðstoðarfólks sem skuli alla jafna bera faglega ábyrgð á verkstjórninni. Í handbók um NPA kemur fram að

> **„[n]otandi NPA, eða aðstoðarverkstjórnandi hans ef þannig ber undir, er ávallt verkstjórnandi aðstoðarfólks án tillits til þess hver annast umsýsluna. Framkvæmd NPA byggist á því að notandinn sé ætíð við stjórnvölinn í lífi sínu."**

Í kafla 3.4 í handbókinni er svo fjallað sérstaklega um hlutverk aðstoðarverkstjórnenda. Þar segir:

> **Aðstoðarverkstjórnandi ber alla jafna faglega ábyrgð á verkstjórninni í samvinnu við notandann, þ.e. að skipulag hennar sé fullnægjandi, starfsfólk starfi samkvæmt skýru verklagi og fái leiðbeiningar um störf sín, vinnuskilyrði séu fullnægjandi og að viðveruskýrslur séu rétt út fylltar, svo dæmi séu tekin. Í samræmi við hugmyndafræðina um sjálfstætt líf varðar miklu að aðstoðarverkstjórnandinn sjái til þess að notandinn sé hafður með í ráðum í öllu tilliti og að óskir hans komi sem skýrast fram og séu virtar við val á starfsfólki og við framkvæmd aðstoðarinnar að öðru leyti. […] Aðstoðarverkstjórnandinn er jafnframt tengiliður við sveitarfélagið og umsýsluaðila vegna framkvæmdar þjónustunnar og ber því að hafa faglega og fjárhagslega yfirsýn yfir hana í samráði við persónulegan talsmann notanda, ef við á."**

Skjal sótt af '0000000000' dags: 25.10 2026

Starfshópurinn telur að hlutverkaskiptingin, sbr. ofangreindar reglur, milli verkstjórnar og umsýsluaðila séu skýr. Hlutverk og skyldur umsýsluaðila er ekki misjafnar eftir því hvort verkstjórnandi þarf aðstoð við verkstjórn eða ekki, allir verkstjórnendur ættu að fá sams konar þjónustu og stuðning frá umsýsluaðila. Þá er hlutverk verkstjórnanda ávallt það sama, þ.e. að útfæra og skipuleggja aðstoðina í samræmi við lífsstíl sinn, óháð því hvar viðkomandi er með sína umsýslu eða hvort hann nýtur aðstoðar aðstoðarverkstjórnanda við hlutverk sitt. Aðgreining á hlutverkunum er mikilvæg til þess að NPA nái markmiði sínu.

Starfshópurinn telur mikilvægt að umgjörð um aðstoðarverkstjórnina verði skýrð, bæði gagnvart tilkalli notenda til þess að njóta þessa viðbótarstuðnings sem og skyldum þjónustuveitenda.

Tillaga

Starfshópurinn leggur til að sérstakur starfshópur, skipaður fulltrúum hagsmunasamtaka notenda og sveitarfélaga, ásamt félags- og vinnumarkaðsráðuneyti, fái það verkefni að skerpa á ákvæðum um aðstoðarverkstjórn í reglugerð um NPA. Starfshópurinn hafi einnig það hlutverk að vinna tillögur til ráðherra um hvernig staðið verði að greiðslum vegna sérfræðikostnaðar við viðbótarþarfir þeirra sem fá NPA, sbr. ákvæði til bráðabirgða með reglugerð nr. 1250/2018, um NPA.

4.4 Kostnaðarhlutföll í NPA – umsýslukostnaður, starfsmannakostnaður o.fl.

Kostnaður vegna NPA samninga skiptist í eftirfarandi fimm kostnaðarþætti:

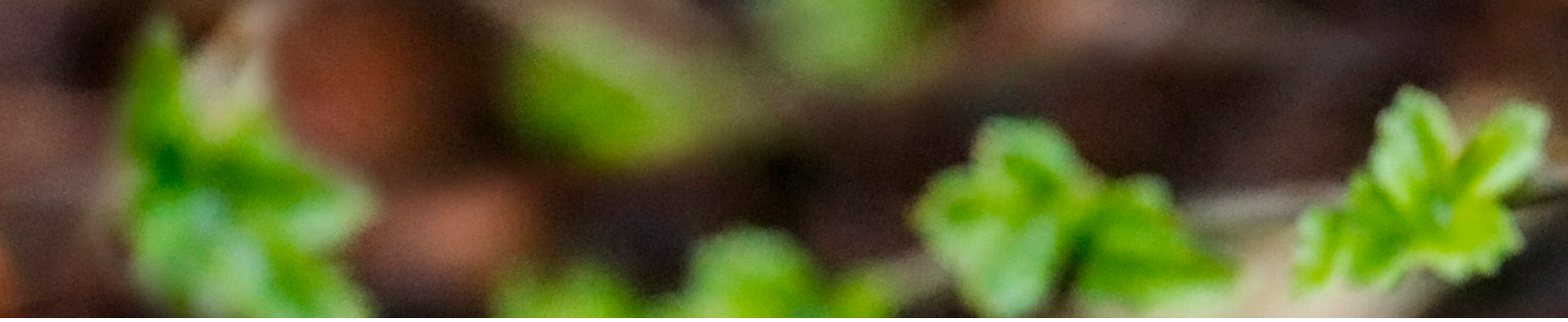
1. Framlag vegna launakostnaðar.
2. Framlag vegna umsýslukostnaðar.
3. Framlag vegna starfsmannakostnaðar.
4. Framlag vegna aðstoðarverkstjórnar.
5. Framlag vegna langtímaveikinda aðstoðarfólks.

Sveitarfélögin notast við jafnaðartaxta við útreikning fjárupphæðar samninganna. Þessir taxtar fela í sér launakostnað (85%), umsýslukostnað (10%) og starfsmannakostnað (5%), sbr. 4., 12. og 13. gr. reglugerðarinnar um NPA. Taxtarnir eru greiðslueining sveitarfélaga fyrir hverja klukkustund skv. samkomulagi um vinnustundir. Sveitarfélögin nota ekki öll sömu taxta en við útreikning á jafnaðartaxta er fyrst reiknaður launakostnaður (laun og launatengd gjöld) á grundvelli gildandi kjarasamninga sbr. 16. gr. reglugerðar nr. 1250/2018. Gefnar eru ákveðnar forsendur t.d. varðandi meðalstarfsaldur aðstoðarfólks og það hvenær stuðningur er veittur. Mikilvægt er að koma á skilvirkara og samræmdu kerfi varðandi taxta NPA samninga sem grundvallast á gildandi kjarasamningum NPA aðstoðarfólks hverju sinni og tekur breytingum samhliða þeim.

Samkvæmt 20. gr. reglugerðarinnar um NPA skal sveitarfélag reikna til viðbótar 1% ofan á heildarsamningsfjárhæðina sem lagt er inn í Jöfnunarsjóð sveitarfélaga. Jöfnunarsjóður skuli síðan greiða úr sjóðnum framlög til umsýsluaðila til að standa straum af viðbótarútgjöldum vegna langtímaveikinda aðstoðarfólks.

NPA samningar eru misstórir enda stuðningsþörf notenda einstaklingsbundin. Samningar eru allt frá 60 klst. á mánuði án nætur-

Skjal sótt af '0000000000' dags: 25.10 2026



vakta yfir í sólarhringssamninga sem geta farið yfir 730 klst. á mánuði. 10% af kr. 300.000 heildarkostnaði á mánuði gera 30.000 á mánuði í umsýslukostnað en 10% af kr. 3,6 m.kr. eru 365.000 á mánuði í umsýslukostnað.

Þar sem skipting kostnaðar er bundin í reglugerð sbr. ofangreint er ekkert svigrúm til staðar til að mæta frávikum eða jafna út kostnaði. Starfshópnum bárust athugasemdir frá notendum og umsýsluaðilum varðandi misskiptingu kostnaðar, t.d. er varðar umsýslukostnað eftir stærð samninga en einnig bárust athugasemdir um að 1% væri ekki nægjanlegt til að standa straum af viðbótarútgjöldum vegna langtímaveikinda aðstoðarfólks. Einnig væri kerfið svifaseint hvað varðar greiðslur Jöfnunarsjóðs en dæmi eru um að umsýsluaðilar væru að lenda í skuld vegna launakostnaðar sem stafar af veikindum starfsmanna.

Það er mat starfshópsins að heppilegt væri að gera ítarlega greiningu á ofangreindum þáttum þar sem störf umsýsluaðila væru kortlögð með tilliti til framlags miðað við stærð samninga. Einnig væri nauðsynlegt að endurskoða reglur um langtímaveikinda aðstoðarfólks svo tryggt verði að notendur og/eða umsýsluaðilar lendi ekki í skuld vegna veikinda starfsmanna. Einnig væri eðlilegt að taka til skoðunar viðbótarframlög vegna veikinda NPA aðstoðarfólks, sem ekki teljast langtímaveikindi, viðbótarframlög vegna greiðslu aðstoðarfólks í viðbótarlífeyrissparnað, starfsmannafundi, þjálfun o.fl.

Tillaga

Starfshópurinn leggur til að félags- og vinnumarkaðsráðuneytið, Samband íslenskra sveitarfélaga og hagsmunasamtök fatlaðs fólks, í beinu samráði við notendur og umsýsluaðila, láti gera ítarlega kortlagningu og greiningu á ofangreindum kostnaðarþáttum með það að leiðarljósi að skipting fjármagnsins endurspegli raunverulega framkvæmd NPA þjónustunnar.

4.5 Flutningur fjármagns milli ára

Í 21. gr. reglugerðarinnar um NPA kemur fram að í lok almanaksárs skal umsýsluaðili senda sveitarfélagi heildaruppgjör á NPA samningi fyrir allt tímabilið. Í heildaruppgjöri skal koma fram sundurliðun á ráðstöfun samningsfjárhæðar NPA samnings, yfirlit yfir launakostnað og launatengd gjöld, yfirlit yfir ráðstöfun á framlagi til starfsmannakostnaðar og umsýslukostnaðar.

Þá kemur einnig fram að alla jafna skuli umsýsluaðili endurgreiða sveitarfélagi það framlag sem hefur ekki verið ráðstafað í lok hvers almanaksárs og hefst þá nýtt uppgjörstímabil.

Samkvæmt innsendum sjónarmiðum frá hagsmunasamtökum fatlaðs fólks væri æskilegt að hafa svigrúm fyrir umsýsluaðila að geta flutt fjármagn yfir áramót og þurfi þá ekki að gera alla samninga upp eins og þjónustunni sé lokið, sem gerir notendum erfitt að uppfylla skuldbindingar sínar og skipuleggja þjónustuna til lengri tíma. Þetta væri til þess fallið að skapa óþarfa vinnu og óhagræði, bæði fyrir notendur og sveitarfélög. Þá benda samtökin á að reglan um að endurgreiða í lok árs getur skapað hvata til að fullnýta fjármagn fyrir áramót sem betur væri hægt að nýta á lengri tímabili.

Lífið er ekki fyrirsjáanlegt hjá fötluðu fólki frekar en öðrum og heppilegt væri ef notandi hefði svigrúm til að skipuleggja þjónustu yfir áramót og verið betur í stakk búinn til að takast á við óvænt útgjöld, t.d. veikindi starfsmanna.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 25.10 2026

Tillaga

Starfshópurinn leggur til að notendur fái heimild í reglugerð um NPA til að flytja fjármagn yfir áramót, en þak verði á uppsöfnun, til dæmis að hámarki 2. m.kr. eða að ákveðnu hlutfalli af mánaðarlegri samningsfjárhæð verði leyft að færast yfir áramót án þess að uppgjör fari fram, t.d. 70% af mánaðarlegri samningsfjárhæð.

4.6 Viðmið þjónustuþarfar

Neðri mörk

Að jafnaði skal einstaklingur nýta sér almenna þjónustu, allt að 15 klukkustundum á viku, áður en hann nýtir sér þjónustu skv. lögum um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir. Fólk á því ekki rétt á NPA nema stuðningsþörf þess sé metin meiri en 15 klst. á viku (u.þ.b. 60 klst. á mánuði). Við meðferð Alþingis á frumvarpi því sem varð að lögum nr. 38/2018 var sérstaklega fjallað um binda rétt til NPA við tiltekna lágmarksþjónustuþörf.[13] Alþingi tók þó ekki af skarið um hver mörkin væru en lagði áherslu á að við innleiðingu á NPA yrðu þeir notendur í forgangi sem hefðu mestu stuðningsþarfirnar.

Niðurstaðan af umræðu í starfshópnum er að eðlilegt sé að réttur til NPA sé tengdur ákveðnu viðmiði um lágmarksþjónustuþörf en það markmið undirstrikað um leið að samningum milli notenda og þjónustuaðila sé ætlað að skapa valfrelsi við útfærslu þjónustu. Við setningu laga nr. 38/2018 var gengið út frá því að ákvæði 10. gr. um notendasamninga (aðra en NPA) væru nýtt til þess að ná þessu markmiði. Því megi ganga út frá því að notendasamningar skv. 10. gr. geti mætt þörfum notenda með tiltölulega litlar þjónustuþarfir en þó eitthvað umfram lögákveðið viðmið um 60 klst. á mánuði.

Í fyrrgreindu áliti víkur velferðarnefnd Alþingis sérstaklega að fyrirkomulagi notendasamninga skv. 10. gr. þar sem segir: „Enn fremur er þörf á að endurskoða fyrirkomulag notendasamninga og það hvort hagur einstaklinga sem hafa gert slíka samninga sé betri af því að nýta frekar heimildir til þess að gera NPA-samninga." Er þetta eitt af þeim álitaefnum sem vikið er að í ákvæði til bráðabirgða I með lögum nr. 38/2018.

Starfshópurinn telur að nauðsynleg kortlagning á gerð og framkvæmd notendasamninga sé undanfari þess að leysa megi úr þessu álitaefni og leggur til að starfshópi skipuðum fulltrúum félagsmálaráðuneytis, hagsmunasamtaka notenda og sveitarfélaga verði falið að annast slíka kortlagningu og tillögugerð á grundvelli hennar.

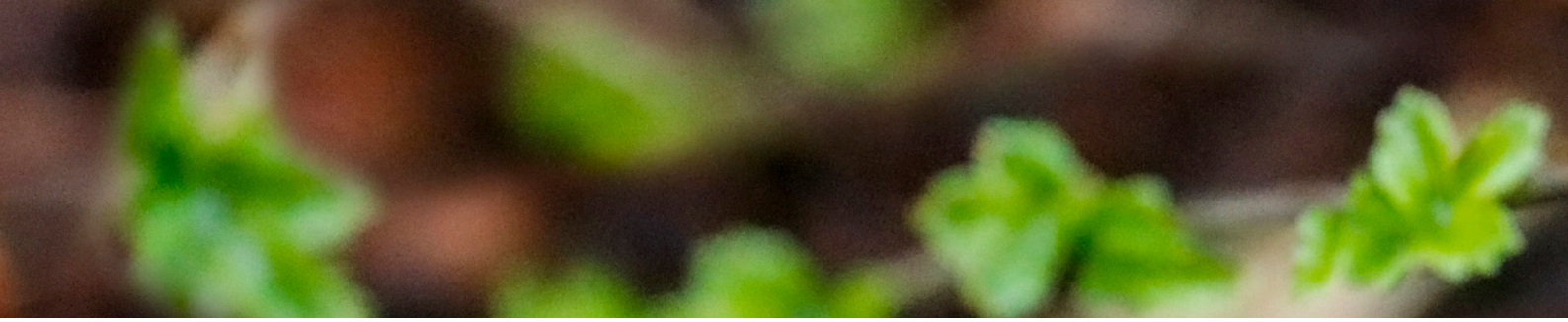
Efri mörk

Í dag eru engar takmarkanir settar varðandi hámarksfjölda vinnustunda skv. samkomulagi um vinnustundir NPA samninga. Dæmi eru um samninga sem fara yfir 225 klst. á viku (900 klst. á mánuði). Í starfshópnum hefur átt sér stað umræða hvort setja eigi viðmið um hámarksfjölda vinnustunda, t.d. við 182-192 klst. á viku (u.þ.b. 730-770 klst. á mánuði).

Samhljómur var að ekki yrði um að ræða eiginlegt þak heldur væri æskilegt að hafa þröskuld, þ.e. þegar þjónustuþörf væri orðin meiri en 730 tímar á mánuði væri þjónustuþörfin líklega orðin svo viðamikil að þjónusta annarra kerfa væri orðin nauðsynleg, t.d. heilbrigðiskerfisins.

[13] Sjá nefndarálit velferðarnefndar: https://www.althingi.is/altext/148/s/0816.html.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 25.10 2026



Tillögur

Starfshópurinn, að undanskildum fulltrúum ÖBÍ, leggur til að í reglugerð verði sett lágmarksviðmið, þannig að ekki séu gerðir NPA samningar nema þjónustuþörf notanda sé að jafnaði metin 90 tímar eða meira á mánuði.

Starfshópurinn leggur til að starfshópi skipuðum fulltrúum félagsmálaráðuneytis, hagsmunasamtaka notenda og sveitarfélaga verði falið að annast kortlagningu á notendasamningum skv. 10. gr. laga nr. 38/2018 og tillögugerð á grundvelli þeirrar kortlagningar.

Starfshópurinn leggur til að í 11. gr. laga 38/2018 og/eða reglugerð um NPA verði sett inn ákvæði sem með beinum hætti virkjar skyldu á aðkomu annarra kerfa t.d. mennta- og heilbrigðiskerfisins, ef þjónustuþörf notanda er metin meiri en 730 tímar á mánuði. Þessi skylda verði einnig útfærð með lögbundinni þátttöku allra hlutaðeigandi þjónustuaðila til þess að taka þátt í gerð og framkvæmd einstaklingsbundinnar stuðningsáætlunar.

Sérálit: ÖBÍ telur að ekki séu fram komin nægjanleg rök fyrir því að hækka lágmarksviðmið um þjónustuþörf notanda frá 60 tímum í að jafnaði 90 tíma til að hægt sé að fallast á slíka hækkun.

4.7 Börn og NPA þjónusta

Samhljómur var um að NPA þjónusta hefði haft gríðarlega jákvæð áhrif á líf þeirra barna og ungmenna sem hafa fengið slíka samninga á undanförnum árum. Í 11. gr. laganna kemur fram að aðstoðin skal vera skipulögð á forsendum notandans og undir verkstýringu og verkstjórn hans. Í reglugerðinni um NPA kemur fram að notandi er einstaklingur sem hefur gert samkomulag um NPA við sveitarfélag þar sem hann á lögheimili og ber sjálfur daglega stjórnunarábyrgð á framkvæmd NPA.

Hugtakið notandi er hér skilgreint sem hinn fatlaði einstaklingur sjálfur en ekki einhver nákominn honum. Einnig kemur fram í reglugerðinni um NPA að notandi geti valið þann umsýsluaðila sem hann kýs eða sjá um umsýsluna sjálfur og tekur þá að sér vinnuveitendaábyrgð, sbr. lög um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum, nr. 46/1980, og aðrar meginreglur íslensks vinnuréttar og kjarasamninga á almennum vinnumarkaði, sbr. lög 55/1980 um starfskjör launafólks og skyldutryggingu lífeyrisréttinda.

Þau réttindi og skyldur sem hér að ofan eru reifaðar benda skýrlega til þess að löggjafinn hafi ekki ætlað 11. gr. að ná yfir börn yngri en 18 ára enda hefur framkvæmdin verið sú að foreldrar barnanna eru „notendur" í þeim skilningi að þau gera samninginn og bera ábyrgð í þjónustunni, enda hafa þau skyldu til að ráða persónulegum högum barnsins og t.d. ákveða búsetustað þess, sbr. 28. gr. barnalaga nr. 76/2003.

Tillaga

Starfshópurinn leggur til að sett verði í lögin sérákvæði um foreldrastýrða persónulega aðstoð þar sem foreldrum er gert kleift að gera samninga sem jafna má að öllu leyti til NPA samnings, sbr. 11. gr. laganna.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 25.10 2026

4.8 Öndunarvélar

Einstaklingar með NPA samning sem þurfa einnig öndunarvél eru örfáir á hverjum tíma. Þjónustan er veitt á heimili notandans og kallar á viðveru starfsmanns sem þekkingu hefur á slíku tæki og þá er æskilegt að sá hinn sami hafi heilbrigðismenntun, t.d. sjúkraliði eða hjúkrunarfræðingur. Samhljómur var um að hagkvæmt sé að tvinna slíkri þjónustu við NPA samning en mikilvægt er að kostnaðarþátttaka ríkisins sé tryggð og fyrirsjáanleg. Fulltrúar hagsmunasamtaka fatlaðs fólks hafa bent á að fjárframlag sem nú kemur frá Jöfnunarsjóði vegna öndunarvéla hafi í upphafi átt að fara í almenna hækkun á framlögum til NPA samninga en ekki til að niðurgreiða það sem þau telja að sé í eðli sínu heilbrigðisþjónusta og jafnvel að hluta til einkavædd heimahjúkrun.

Starfshópurinn telur mikilvægt að umgjörð þessarar sérhæfðu þjónustu verði endurskoðuð og tekið verði af skarið með hæfniskilyrði starfsfólks og að þjónustan falli að reglum um sjúklingatryggingu.

Tillögur

Starfshópurinn leggur til að skýr kostnaðarskipting ríkis og sveitarfélaga verði sett í reglugerð, t.d. 70%/30% þar sem 70% koma frá heilbrigðiskerfinu og 30% frá sveitarfélögum. Bendir starfshópurinn á að í Danmörku er slík kostnaðarskipting skýr samkvæmt reglugerð. Þá er mikilvægt að tiltekið sé í reglugerðinni að starfsmenn skuli fá viðeigandi þjálfun og fram komi hver beri ábyrgð á að veita slíka þjálfun.

Starfshópurinn leggur einnig til að NPA notanda sem þarf öndunarvél verði gert kleift að njóta sjúklingatryggingar, sbr. lög nr. 111/2000 um sjúklingatryggingu, þrátt fyrir að njóta þjónustu á heimili sínu.

4.9 Gildistími NPA samninga

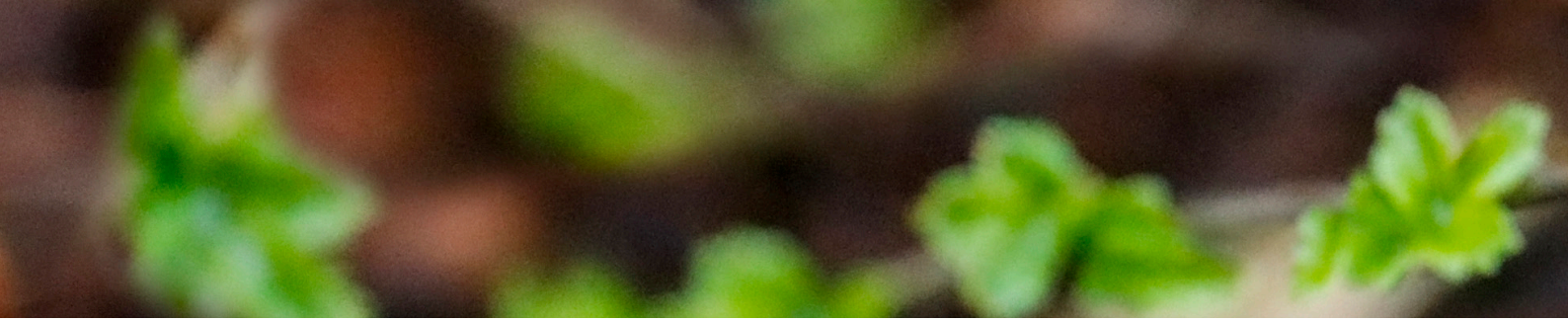
Hagsmunasamtök fatlaðs fólks hafa bent á að sú framkvæmd sem hefur verið í gildi frá október 2018 er varðar gildistíma NPA samninga sé íþyngjandi og sé til þess fallin að valda óöryggi hjá bæði notendum og starfsfólki.

Í 22. gr. reglugerðarinnar um NPA kemur fram að samningsaðilar skulu að minnsta kosti á 12 mánaða fresti gera stöðumat á framkvæmd NPA. Sé það svo mat samningsaðila, að stöðumati loknu, að aðstæður í lífi notanda hafi ekki breyst frá síðasta stöðumati skal gerður nýr einstaklingssamningur um NPA óski notandi þess. Þá kemur fram að endurskoðun skal eiga sér stað að lágmarki mánuði áður en gildistími samnings rennur út.

Í framkvæmd hefur það verið svo að flestir NPA samningar eru bara gerðir til eins árs í senn og eru svo framlengdir. Eitt af þeim vandamálum sem hefur verið að valda seinkun á framlengingu samninga hefur verið óvissa með 25% framlag ríkisins, en félags- og vinnumarkaðsráðuneytið hefur ekki getað staðfest framlag hvers árs fyrr en í lok þess sama árs sem veldur því að sveitarfélögin hafa ekki getað staðfest samninga við notanda fyrr en fjármögnun liggur fyrir.[14]

[14] Sjá dóm Landsréttar nr. 226/2021, en þar kemst dómurinn að þeirri niðurstöðu að sveitarfélagi væri heimilt að hafa fyrirvara á samkomulagi um NPA vegna 25% hlutdeildar ríkisins við að fjármagna samninginn. https://www.samband.is/frettir/domur-landsrettar-skyrir-rettarstodu-sveitarfelaga-vegna-npa-samninga/

Skjal sótt af '0000000000' dags: 25.10 2026



Tillögur

Starfshópurinn leggur til að reglugerð um NPA verði breytt þannig að gildistími á nýjum NPA samningi verði 12 mánuðir en við endurnýjun samningsins verði gerður ótímabundinn samningur, en þó með endurskoðunar- og uppsagnarákvæðum.

Þá leggur starfshópurinn til að þegar nýr NPA samningur er gerður, skuli félagsþjónusta sveitarfélagsins tryggja þétta eftirfylgd með þjónustunni fyrstu 12 mánuði samningstímans.

4.10 Réttindi starfsmanna sem veita NPA þjónustu

Haustið 2019 skipaði félags- og barnamálaráðherra nefnd í tengslum við réttindi starfsmanna sem starfa við NPA þjónustu á grundvelli 11. gr. laga nr. 38/2018, um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir. Nefndin er skipuð fulltrúum frá Alþýðusambandi Íslands, Bandalagi háskólamanna, BSRB, fjármála- og efnahagsráðuneyti, Landssamtökunum Þroskahjálp, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Samtökum atvinnulífsins, Vinnueftirliti ríkisins (VER) og Öryrkjabandalagi Íslands.

Nefndin fundaði reglulega frá ágúst 2019 til desember 2019 en meginverkefni nefndarinnar var að skoða sérstaklega atriði tengd hvíldarvöktum í sambandi við framangreint bráðabirgðaákvæði 9 í lögum um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum. Fól nefndin m.a. Félagsvísindastofnun HÍ að framkvæma könnun meðal starfsfólks sem starfar við að veita NPA þjónustu.

Nefndin taldi að erfitt væri að komast að sameiginlegri niðurstöðu um hvernig best yrði staðið að skipulagi á vinnutíma starfsmanna þannig að rúmist innan vinnutímaákvæða laga um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum án þess að skoða heildstætt framkvæmd NPA þjónustu í víðum skilningi en nefndin taldi að slíkt myndi kalla á heildarendurskoðun með víðtæku samráði.

Í ljósi þess að fyrir lá að heildarendurskoðun á lögum um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir, nr. 38/2018, í samræmi við 3. mgr. bráðabirgðaákvæðis I, myndi hefjast í ársbyrjun 2021, lagði nefndin til við ráðherra að bráðabirgðaákvæði 9 í lögum um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum yrði framlengt tímabundið og að samvinna yrði á milli nefndarinnar og starfshópsins um heildarendurskoðunar laga nr. 38/2018 hvað varðaði ofangreind málefni.

Á sameiginlegum fundi beggja hópa þann 9. júní 2021 var ákveðið að stofna undirhóp skipaðan fulltrúum frá báðum hópum til að komast að sameiginlegri niðurstöðu er varðaði framtíðarlausn fyrirkomulags hvíldarvakta hvað varðar bráðabirgðaákvæði 9 í lögum um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum.

Öll Norðurlöndin, að Íslandi undanskildu, hafa lögfest varanlega heimild fyrir nánar tilgreinda aðila að semja um undanþágu frá almennum ákvæðum um lágmarkshvíldartíma starfsmanna á hverjum 24 klukkustundum, þar sem nánar tilgreint stjórnvald verður að samþykkja hvern samning. Í löggjöf um vinnutíma í Svíþjóð, Noregi og Finnlandi er að finna ákvæði sem heimila að samið sé um þessar undanþágur í kjarasamningum, en í Noregi og Finnlandi er sérstaklega kveðið á um að heildarsamtök stéttarfélaga starfsmanna hafi þetta umboð.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 25.10 2026

Danmörk sker sig aðeins úr, en þar er undanþágan í formi reglugerðarheimildar ráðherra, og reglugerðin heimilar ákveðnum starfssviðum að vera undanþegin lágmarkshvíld – NPA starfsemi fellur undir þá heimild. Þá hafa öll löndin það sameiginlegt, að Íslandi undanskildu, að sett er skilyrði að vinnueftirlitsstofnanir í hverju landi samþykki alla samninga sem fela í sér undanþágu, og eru samningarnir bara gildir frá því að samþykki fæst. Í Danmörku og Svíþjóð er sérstaklega tekið fram að öll frávik frá landslögum verða að vera innan marka ESB tilskipunar um vinnutíma.

Í Svíþjóð eru leyfðar lengstu vaktirnar, en þar má vinnu þrjá sólarhringa (72 klukkustundir) samfellt. Slíkt fyrirkomulag gildir þegar starfsmaður starfar og „býr" á umönnunarheimili og er það skilyrði að starfsmaður skuli eiga kost á að sofa í 7 klukkustundir yfir næturtíma á hverjum sólarhring. Ekki hafa fengist upplýsingar um hversu algengt er að þessu undanþáguheimild sé samþykkt í Svíþjóð.

Í Noregi er hámarkslengd vakta 67 klukkustundir og er það skilyrði að hluti vinnutímans sé „óvirkur" svo starfsmaður geti sofið, en ekki er tilgreint nánar hversu langur „óvirki" tíminn skal vera. Samkvæmt fengnum upplýsingum er afar sjaldgæft að undanþágur sé veittar í Noregi.

Í Danmörku mega vaktir vera 48 klukkustundir að hámarki, og er einungis leyfilegt að slíkar vaktir séu einu sinni í mánuði samkvæmt kjarasamningi FOA. Þar skal starfsmaður fá að minnsta kosti 8 klukkustunda hvíld á hverjum sólarhringi, við 48 klukkustunda vaktir, og skulu að minnsta kosti 6 klukkustundir vera samliggjandi yfir næturtíma.

Á Íslandi er í gildi tímabundin undanþága frá 53. grein laga um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum nr. 46/1980 (hér á eftir vinnuréttarlöggjöfin), en 53. gr. laganna kveður aðallega á um lágmarkshvíldartíma starfsmanna á hverjum 24 klukkustundum, sem er 11 klukkustundir en eftir atvikum 8 klukkustundir.

Bráðabirgðaákvæðið er að finna í *breytingu á lögum um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum, nr. 46/1980 (vinnutími starfsmanna sem veita notendastýrða persónulega aðstoð) nr. 62/2021*[15] og kveður á um að heimilt sé að víkja frá þessari lágmarkshvíld í 53. gr. vinnuréttarlöggjafarinnar hjá þeim starfsmönnum sem starfa við NPA þjónustu[16]. Ákvæðið gerir ráð fyrir að starfsmennirnir fái eins fljótt og við verður komið samsvarandi hvíldartíma að lágmarki og kveðið er á um í 53. gr. vinnuréttarlöggjafarinnar. Bráðabirgðaákvæðið gildir til 1. apríl 2022.

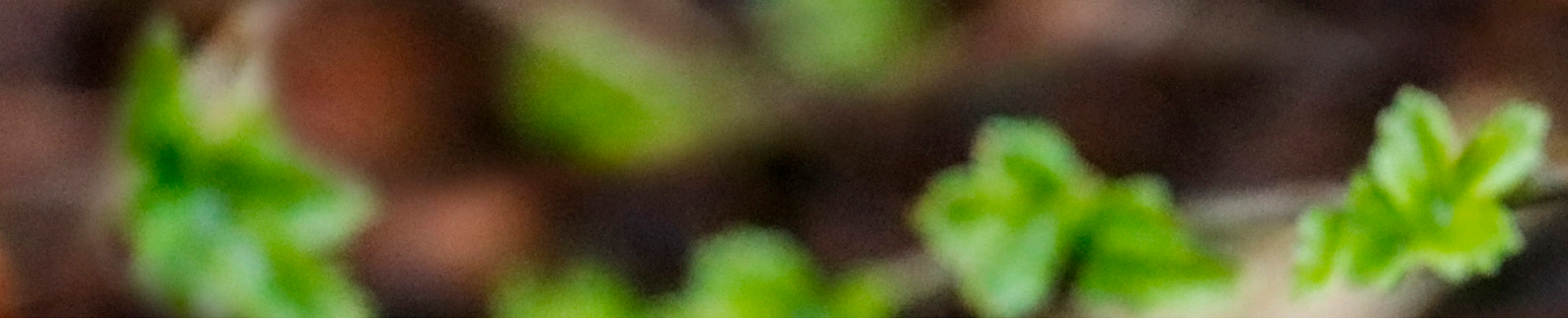
Bókun 1 við gildandi kjarasamning Eflingar[17] og Starfsgreinasambandsins[18] við NPA miðstöðina byggir á undanþágunni í breytingarlögum nr. 62/2021. Samkvæmt kjarasamningnum skal lágmarkshvíldartími starfsfólk NPA þjónustu á stökum 24 klukkustunda vöktum vera að minnsta kosti 6 klukkustundir, þar af að minnsta kosti 5 klukkustundir samliggjandi með að hámarki einu rofi.

Sé um að ræða fleiri en eina 24 klukkustunda vaktir í röð skal aðstoðarfólk fá a.m.k. 8 klukkustundir í hvíld á hverjum sólarhring, þar af má aðeins vera eitt rof á svefni á vaktinni. Ekki má skipuleggja slíkar vaktir þannig að það séu fleiri en tvær 24 klukkustunda vaktir í röð og skulu síðan líða að minnsta kosti tveir sólarhringir áður en aðrar tvær 24 klukkustunda vaktir hefjast.

Ekki er að finna ákvæði í kjarasamningunum um hámark leyfilegra 48 klst. vakta (tveggja 24 klukkustunda vakta í röð) í hverjum mánuði. Þá skal tryggja starfsmanni að lágmarki 11 klukkustunda hvíld í lok 24 klukkustunda vaktar.

[15] https://www.althingi.is/altext/151/s/1504.html
[16] Starfsmenn sem veita einstaklingum þjónustu á grundvelli 11. gr. laga um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir, nr. 38/2018.
[17] https://www.npa.is/images/gogn/Kjarasamningur_NPA-Efling.pdf [18] https://www.npa.is/images/gogn/Kjarasamningur_NPA-SGS.pdf

Skjal sótt af '0000000000' dags: 25.10 2026



Tillögur

Ofangreindir starfshópar leggja sameiginlega til að varanleg undanþága verði lögfest í lögum um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum og í ákvæðinu komi fram að sett skuli reglugerð þar sem nánar er kveðið á um þær reglur sem um slíkar undanþágur skulu gilda.

Reglugerðin skuli verða gerð í samráði við hagsmunasamtök fatlaðs fólks, Samband íslenskra sveitarfélaga, samtök aðila vinnumarkaðarins og Vinnueftirlitið.

Í lagaákvæðinu þyrfti að koma skýrt fram hvaða atriði reglugerðin getur tekið til og til hvaða hópa hún tekur nákvæmlega.

Endurskoðun á framkvæmdinni verði lögbundin innan 3 ára frá samþykki lagabreytingarinnar.

Samhliða yrðu gerðar tillögur um eftirfarandi breytingar á reglugerð um NPA:

- Notandi skal að jafnaði ekki sjálfur vera umsýsluaðili þar sem gera skal ríkari kröfur um hæfni umsýsluaðila í þeim samningum þar sem undanþága um hvíldarvaktir hefur verið samþykkt.
- Aðkoma stéttarfélaga er varðar stöðumat og endurnýjun slíkra samninga verði tryggð í reglum/reglugerð.
- Gæða- og eftirlitsstofnun velferðamála (GEV) haldi utan um lista yfir umsýsluaðila sem taldir eru hæfir til að hafa umsýslu með slíkum samningi.

GEV haldi utan um kröfur sem gerðar eru til umsýsluaðila sem óska eftir að hafa umsýslu með slíkum samningi.

GEV og VER samræma gögn sem skila þarf þegar sótt er um starfsleyfi af hálfu umsýsluaðila.

Aðkoma VER verður skyldubundið eftirlit.

GEV útbýr og þróar gæðaviðmið og verkferla fyrir innra eftirlit sveitarfélaga í samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga.

Starfshópurinn leggur einnig áherslu á að vinnuaðstæður, þ.e. vinnuumhverfi, vinnuskipulag og framkvæmd vinnunnar, skulu vera þannig að starfsmenn verði ekki fyrir óheppilegu líkamlegu eða andlegu álagi, þannig að unnt sé að gæta öryggissjónarmiða.

Einnig leggur starfshópurinn til að starfshópur um heildarendurskoðun laga nr. 38/2018 vinni heildstæðar tillögur um að aðgengi fatlaðs fólks að stofnframlögum og hagstæðum lánum til breytinga á eigin húsnæði og/eða til kaupa á eigin húsnæði, verði aukið.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 25.10 2026

5 Samráð

Hagsmunasamtök fatlaðs fólks hafa löngum gert athugasemdir við skort á samráði af hálfu opinberra aðila. Farið er af stað í vinnu af hálfu opinberra aðila, t.d. við breytingar á lögum, reglugerðum og/eða framkvæmd þjónustu, oft án þess að virkt samráð sé haft við hagsmunasamtök fatlaðs fólks fyrr en á síðustu stigum vinnunnar og stundum ekki einu sinni þá.

Í formálsorðum samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks í o-lið, er kveðið á um að fatlað fólk skuli eiga möguleika á virkri þátttöku í öllu ákvarðanatökuferli um stefnumótun og áætlanir, m.a. ákvörðunum sem varða það með beinum hætti. Í 4.3 gr. samningsins er kveðið á um að aðildarríki að samningnum skulu hafa náið samráð við fatlað fólk og tryggja virka þátttöku þess við undirbúning löggjafar og stefnu við að innleiða samninginn. Í 33.3 gr. samningsins er kveðið á samráð en þar segir:

> **„Borgaralegt samfélag, einkum fatlað fólk og samtök sem fara með mál þess, skal eiga hlut að og taka fullan þátt í eftirlitsferlinu."**

Samráð getur bæði verið formlegt og óformlegt, það getur tekið til samráðs við stefnumörkun og löggjöf og það getur tekið til samráðs um fyrirkomulag þjónustu og er þá á milli umsækjanda um þjónustu og fulltrúa þjónustustofnunar.

Í markmiðsgrein laga nr. 38/2018 er kveðið á um samráð en þar segir í 3. mgr.

> **„Við framkvæmd laga þessara skal framfylgt þeim alþjóðlegu skuldbindingum sem íslensk stjórnvöld hafa gengist undir, einkum samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks. Þá skulu stjórnvöld tryggja að fatlað fólk, þ.m.t. hagsmunasamtök þess, hafi áhrif á stefnumörkun og ákvarðanir er varða málefni þess. Skal ákvarðanataka byggjast á viðeigandi aðlögun þar sem aðgerða er þörf svo að fatlað fólk fái notið réttinda sinna. Þegar fötluð börn og fjölskyldur þeirra eiga í hlut skal einnig framfylgja barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna lögum samkvæmt."**

Í lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991 er einnig kveðið á um samráð en þar segir í 8. gr.

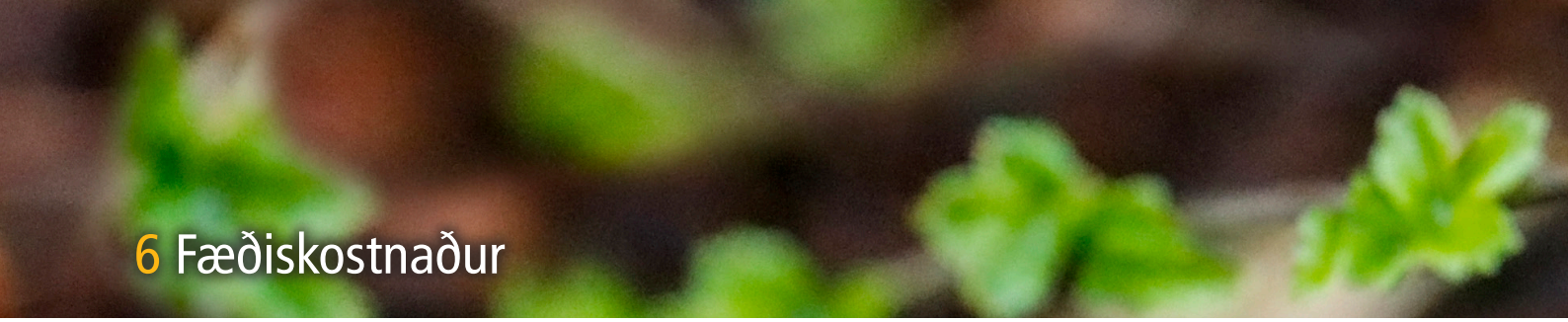
> **„Samráð skal haft við notendur félagsþjónustunnar með það að markmiði að þeir séu virkir þátttakendur í undirbúningi ákvörðunar um þjónustu og hvernig henni verður háttað. Þá skal hafa samráð við notendur við almenna stefnumörkun innan sveitarfélagsins. Sveitarfélög skulu a.m.k. árlega funda með hagsmunasamtökum notenda félagsþjónustunnar og skulu starfrækja sérstök notendaráð sem tryggi aðkomu hagsmunasamtaka notenda við stefnumörkun og áætlanagerð sveitarfélags í málefnum er varða meðlimi þeirra. Tryggja skal þátttakendum stuðning og þjálfun til virkrar þátttöku í notendasamráði.]"**

Ljóst er að félags- og vinnumarkaðsráðherra ber mikla ábyrgð á því að samráð við hagsmunasamtök fatlaðs fólks sé virkt en í 1. mgr. 4. gr. laga 38/2018 kemur fram að ráðherrann beri ábyrgð á opinberri stefnumótun í málaflokknum sem skal gerð í samvinnu við Samband íslenskra sveitarfélaga, hagsmunasamtök fatlaðs fólks og aðildarfélög þess og að fatlað fólk skuli eiga aðkomu að stefnumótun í málefnum sem varðar það.

Tillaga

Starfshópurinn leggur til að sett verði lagaákvæði með reglugerðarheimild í upphafi VIII. kafla laga nr. 38/2018 um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir. Greinin útskýri hvað felst í samráði og nánari lýsing verði skilgreind í reglugerð sem unnin verði af hagsmunasamtökum fatlaðs fólks, sveitarfélögum og félags- og vinnumarkaðsráðuneyti í sameiningu. Byggja þarf á þeirri grunnhugsun að samráð við fatlað fólk feli í sér aðkomu fatlaðs fólks að stefnumótum, skipulagi þjónustu og löggjöf. Samráðið skal fela í sér virka þátttöku fatlaðs fólks, frá fyrstu stigum og með viðeigandi aðlögun sé þess þörf.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 25.10 2026



6 Fæðiskostnaður

Þann 2. apríl 2019 úrskurðaði úrskurðarnefndar velferðarmála í máli A gegn Akraneskaupstað, nr. 87/2019 en ágreiningur málsins snerist um synjun bæjarins á beiðni um að hækka viðmið endurgreiðslu vegna fæðiskostnaðar til kæranda sem var fatlaður einstaklingur í sjálfstæðri búsetu með sólarhringsþjónustu frá sveitarfélaginu.

Úrskurðarnefndin komst að þeirri niðurstöðu að ekki hafi verið lagaheimild fyrir greiðsluþátttöku fatlaða einstaklingsins í fæðiskostnaði starfsmanna sveitarfélagsins sem veittu þjónustu. Var því synjun sveitarfélagsins á beiðni einstaklingsins um að hækka viðmið vegna endurgreiðslu fæðiskostnaðar felld úr gildi og málinu vísað til nýrrar meðferðar sveitarfélagsins.

Úrskurður þessi beindi ljósi á gallað fyrirkomulag er varðar kostnað sem fellur til þegar starfsmenn þjónustuveitenda borða með notendum þjónustunnar og þau álitamál sem upp koma þegar rætt er um fyrirkomulag slíkrar þjónustu og þátttöku aðila í þeim kostnaði.

Í reglugerð um þjónustu við fatlað fólk á heimili sínu nr. 1054/2010 er ákvæði í 12. gr. um rekstrarkostnað. Í 1. mgr. ákvæðisins segir að rekstrarkostnaður vegna þjónustu sem veitt er greiðist af þjónustuaðila og að þar sé meðal annars um að ræða fæði og annan kostnað sem fellur til við starfsmannahald. Þá segir í 2. mgr. ákvæðisins: „Beri einstaklingur kostnað af fæði starfsmanns skal þjónustuaðili endurgreiða þann kostnað. Miðað skal við kostnað sem almennt er greiddur vegna fæðis aðstoðarfólks, þ.e. fæðispeningar samkvæmt kjarasamningum."

Í flestum kjarasamningum eru ákvæði um að starfsfólk eigi að hafa aðgang að matstofu, en að öðrum kosti fái það fæðispening. Fjárhæðin sem greidd er í fæðispening er í dag í kringum 650 kr., en greiðslur eru mismunandi eftir kjarasamningum.

Einnig eru ákvæði í mörgum kjarasamningum um að sé starfsfólki gert skylt að matast með þeim sem það þjónustar skuli það ekki greiða fyrir þann mat, nema það fái greitt fyrir með öðrum hætti, t.d. með greiðslu eða styttri vinnutíma.

Sambærilegt ákvæði er hins vegar ekki að finna í öllum kjarasamningum, t.d. er slíkt ákvæði ekki í kjarasamningi Reykjavíkurborgar og Þroskaþjálfafélags Íslands.[19]

Þá er þessu öðruvísi háttað í kjarasamningum NPA-miðstöðvarinnar og annars vegar Eflingar og hins vegar Starfsgreinasambandsins. Þar er ákvæði um neysluhlé svohljóðandi:

> **„Aðstoðarfólk í vaktavinnu hefur ekki sérstaka matar- og kaffitíma. Aðstoðarfólki er þó heimilt að neyta matar og kaffis við vinnu sína á vaktinni, þegar því verður við komið starfsins vegna. Vegna takmörkunar þeirrar, sem að ofan greinir á matar- og kaffitímum skal greiða 5 mínútur á yfirvinnukaupi fyrir hvern unninn klukkutíma."** [20]

Þar sem starfsfólk þjónustar notendur í búsetukjarna eða á sambýli eða öðru slíku þar sem eru íbúasjóðir er framkvæmdin hjá sveitarfélögum almennt með þeim hætti að sveitarfélagið greiðir í íbúasjóðinn matarkostnað starfsmanna. Greiðslan tekur mið af fjárhæð fæðispeninga starfsmanna sem njóta ekki mataraðstöðu skv. kjarasamningi og fylgir stöðugildafjölda á starfsstöð. Notendur greiða einnig í sjóðinn fyrir sinn mat.

[19] Kjarasamningur Reykjavíkurborgar og Þroskaþjálfafélags Íslands.

[20] Kjarasamningur Eflingar og NPA-miðstöðvarinnar, 3.11.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 25.10 2026

Kostnað þriggja stærstu sveitarfélaganna vegna fæðiskostnaðar starfsfólks árin 2018, 2019, 2020 má sjá í eftirfarandi töflu:

Sveitarfélag	2018	2019	2020
Hafnarfjörður	7.129.184	7.805.150	8.478.014
Reykjavík	36.993.606	37.082.798	40.529.059
Akureyri	16.043.962	16.820.954	16.468.742
Samtals	**60.166.752**	**61.708.902**	**65.475.815**

Í NPA samningum er gert ráð fyrir að 5% hvers samnings fari í kostnað vegna starfsfólks. Ekki er ætlast til að það sé notað í mat dags daglega heldur sér starfsfólk sjálft um að verða sér út um mat. Hins vegar má nota 5% ef farið er út að borða. Nánari umfjöllun um það er í næsta kafla, um kostnað vegna viðburða.

Eins og að framan greinir er greiðslum vegna fæðiskostnaðar starfsfólks mismunandi háttað eftir sveitarfélögum, kjarasamningum og búsetuformi þeirra einstaklinga sem starfsfólkið þjónustar. Á flestum stöðum er greiddur fæðispeningur skv. kjarasamningum, um 650 kr., til notanda eða í íbúasjóð og er þá greitt eftir stöðugildum. Ekki er víst að fæðispeningurinn dugi fyrir efniskostnaði matarins og fæst ekki annað séð en að notandinn þurfi þá sjálfur að greiða það sem upp á vantar.

Tillögur

Starfshópurinn leggur til að kveðið verði á um fæðiskostnað starfsfólks í reglugerð þar sem það sama eigi við um alla, óháð búsetuformi og óháð kjarasamningum þeirra starfsmanna sem þjónusta þann einstakling sem í hlut á hverju sinni.

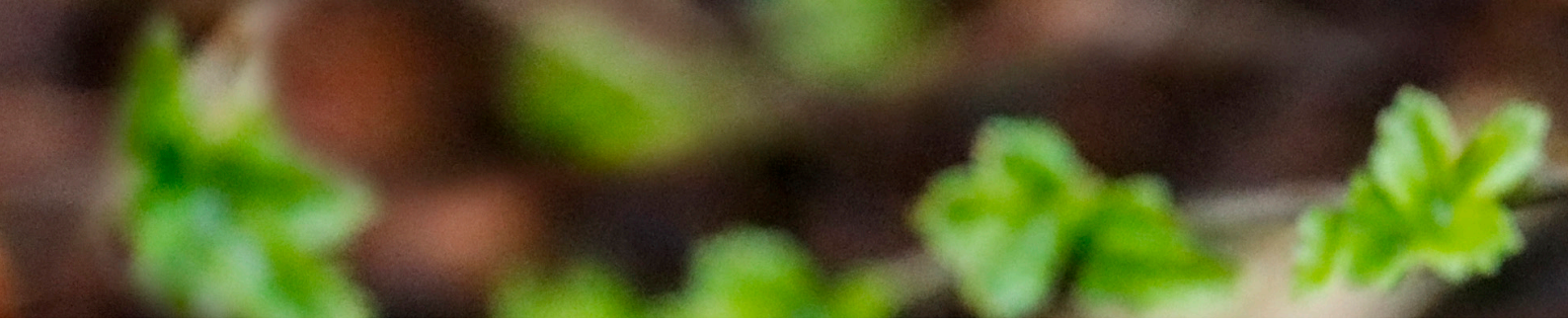
Hópurinn leggur einnig til að skýrt verði kveðið á um í reglugerð að notandi skuli ekki bera kostnað af fæði starfsmanns sem veitir honum þjónustu lögum samkvæmt. Almenna reglan verði sú að starfsmaður borði ekki með notanda og komi sjálfur með nesti með sér í vinnuna. Vinnuveitandinn geti þá greitt starfsmanninum fæðispening samkvæmt kjarasamningi eða hagað fæðismálum á annan hátt eftir því sem hentar og vilji er til.

Fyrir suma notendur er það að elda og borða með einhverjum mikilvægur þáttur í þeirri þjónustu sem hann fær.

Starfshópurinn leggur því til að það skuli þá vera hluti af einstaklingsbundinni þjónustuáætlun viðkomandi hvort starfsmaður matist með notanda og þá hve oft á dag. Er almenna reglan hugsuð til þess að notandi sé spurður hvort hann vilji þetta fyrirkomulag og metið sé hverjir séu í þörf fyrir það.

Þá leggur starfshópurinn til að fundin verði raunhæf fjárhæð sem getur staðið undir venjulegum kostnaði efnisverðs matar sem þjónustuveitandi greiðir í íbúasjóð viðkomandi notanda fyrir hvern starfsmann, sem matast með notanda. Fjárhæðin taki reglulega breytingum miðað við vísitölu neysluverðs. Framangreint verði reglugerðarákvæði og fjárhæðin tilgreind í reglugerðinni.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 25.10 2026



6.1 Kostnaður vegna viðburða

Engar samræmdar reglur eru til um hver greiði kostnað fyrir starfsmann þegar starfsmaður fer með notanda á viðburði eða út að borða. Þekkt er að í einhverjum tilfellum greiði notandi sjálfur kostnað starfsmanns í þessum tilvikum. Fyrirkomulagið er mismunandi á milli sveitarfélaga.

Einnig eru vísbendingar um að munur sé á fyrirkomulagi vegna þessa innan sveitarfélags eftir þjónustuformi. Í stuðnings- og stoðþjónustu er þak á því sem sveitarfélagið greiðir í kostnað fyrir starfsfólk á mánuði. Þá er allur gangur á því hvernig þessu er háttað í búsetukjörnum og getur það verið ólíkt á milli kjarna.

Í NPA samningum eru 5% samnings sérstaklega hugsuð til að dekka kostnað vegna starfsfólks. Í NPA handbók er kostnaður vegna ferðalaga og samgangna, aðgöngumiði fyrir starfsmann á söfn, tónleika, íþróttaviðburði o.þ.h. tekinn sem dæmi um kostnað sem starfsmannakostnaðurinn tekur til.[21] Ekki er að finna slíkt viðmið þegar um starfsmenn sveitarfélaga er að ræða.

Á Norðurlöndum gefa ríki út aðstoðarmannakort sem notandinn á og geymir, og veitir aðstoðarmanni viðkomandi ókeypis aðgang hjá hinu opinbera og einkaaðilar eru hvattir til að gera slíkt hið sama. Fellur þannig enginn viðbótarkostnaður vegna aðstoðarfólks á notandann þegar hann fer á safn eða annað slíkt.

Af þeim upplýsingum sem hópurinn hefur aflað má ráða að mikill munur er á hvernig farið er með kostnað vegna starfsfólks sem fer með notendum á viðburð og/eða út að borða. Bæði er það ólíkt eftir sveitarfélögum en einnig þjónustuformi hjá sveitarfélögum. Í mörgum tilfella eru engar ákveðnar reglur fyrir starfsmenn til að fara eftir.

[21] Handbók um NPA: https://www.stjornarradid.is/library/04-Raduneytin/Felagsmalaraduneytid/NPA_handbok_29_04_2019_loka_.pdf

Skjal sótt af '0000000000' dags: 25.10 2026

Tillögur

Starfshópurinn leggur til að gefið verði út sambærilegt aðstoðarmannakort og fjallað var um hér að framan að gefin eru út á hinum Norðurlöndunum. Myndi það leysa a.m.k. hluta þessa vanda. Þegar farið er á staði eða viðburði sem eru ekki hluti af aðstoðarmannakorti verði sett viðmið í reglugerð um hvernig fara skuli með það. Hægt væri t.d. að kveða á um endurgreiðslu á útlögðum kostnaði til starfsmanns eins og gert er í liðveislu hjá Reykjavíkurborg, með mánaðarþaki greiðslna sem ákveðið væri með sanngjörnum hætti, reglulega uppfært skv. vísitölu neysluverðs. Einnig væri hægt að búa til sjóð sem þeir sem vilja geta sótt í.

Starfshópurinn leggur til að sett verði í reglugerð að gefið verði út samræmt, staðlað fylgdarkort fyrir fatlað fólk þar sem frítt verði inn á alla viðburði, hverju nafni sem þeir nefnast á vegum ríkis og sveitarfélaga fyrir fylgdarmann. Fylgdarkortið gildi einungis fyrir starfsmenn sem vinna við umönnun við fatlað fólk. Sveitarfélögin gefi kortin út fyrir sína notendur sem eru með fötlun sem kallar á ákveðna þjónustuþörf eða er þess eðlis að þeir þurfi aðstoðarmann til að fara á viðburð eða annað. Það verði þannig metið hvort viðkomandi þurfi á kortinu að halda. Þannig gæti notandi fengið slíkt kort óháð því hvers konar þjónustu viðkomandi fær, sé það metið sem svo að hann þurfi aðstoðarmann til að fara á viðburði. Þannig gætu notendur með NPA einnig fengið slíkt kort. Rétt er að árétta að aðstoðarmannakortið kæmi þá til viðbótar við þá þjónustu sem NPA notendur hafa, og skal ekki notað til að taka önnur réttindi af þeim. Mat á því hvort notandi þurfi á aðstoðarmannakorti að halda komi inn í einstaklingsbundna þjónustuáætlun viðkomandi.

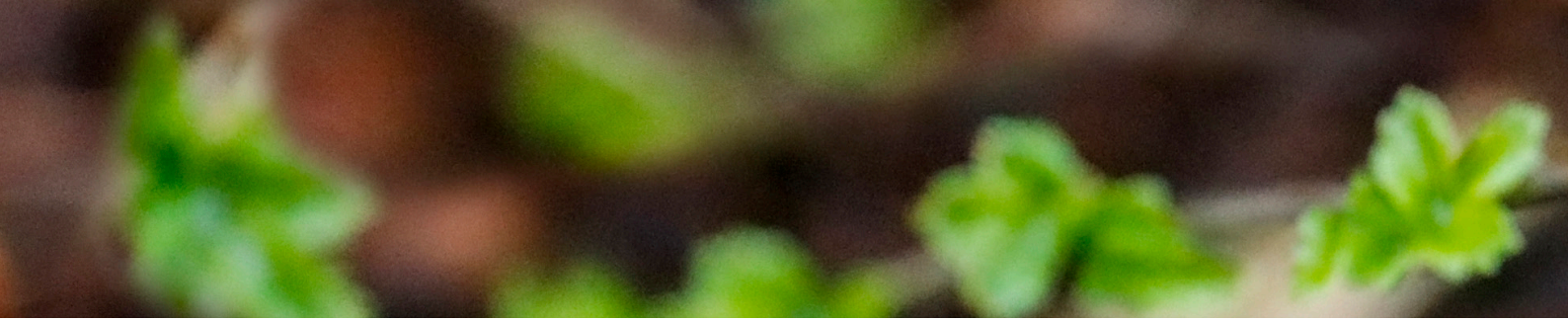
Starfshópurinn leggur til að fylgdarkortið verði í vörslu þess fatlaða. Við framvísun þess á viðburði, söfn o.s.frv. á vegum ríkisins, sveitarfélaga og opinberrar stofnunar skal vera frítt fyrir fylgdarmann. Sá fatlaði skal greiða fullt gjald fyrir sig. Sem dæmi má nefna að ef fatlaður einstaklingur með fylgdarkort pantar tvo miða í Þjóðleikhúsið, þá greiðir hann fyrir sig og fær frían miða fyrir fylgdarmanninn. Annað dæmi er að fatlaður einstaklingur fer í sund með aðstoðarmanni. Hann greiðir þá aðeins fyrir sig en aðstoðarmaðurinn fær frítt. Þetta gildi sama hvar á landinu viðkomandi fer í sund. Sami háttur verður á hvað aðra viðburði varðar á vegum sveitarfélaga og ríkisins. Þannig fær fylgdarmaður einnig frítt á viðburði í öðrum sveitarfélögum en lögheimilissveitarfélagi notandans, sé um það að ræða. Starfshópurinn telur rétt að Samband íslenskra sveitarfélaga hlutist til um að koma á samkomulagi á milli sveitarfélaga um þátttöku í þessu verkefni.

Einnig er lagt til að farið verði í átak í samvinnu við samtök atvinnulífsins til að fá fyrirtæki til að taka þátt í þessu verkefni. Þetta sé samfélagslegt verkefni sem fyrirtæki geti verið stolt af því að taka þátt í og notað í auglýsingaskyni. Reglulega verði birtur listi yfir þau fyrirtæki sem taka þátt. Sem dæmi má nefna veitingastað. Þar greiðir sá fatlaði að fullu fyrir sig en fylgdarmaður fær frítt. Í slíku tilfelli væri réttur dagsins gjaldfrjáls fyrir fylgdarmanninn. Ef hann vill borða annað, þarf hann að greiða mismuninn og einnig ef hann velur gos í stað vatns o.s.frv.

Leitað verði eftir samstarfi um að slík fylgdarkort gildi einnig á hinum Norðurlöndunum.

Einnig setur starfshópurinn hér fram þá tillögu að stofnaður verði ferðasjóður fyrir fatlað fólk vegna kostunar aðstoðarfólks.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 25.10 2026



Íbúasjóðir

Varðandi íbúasjóði vill starfshópurinn vekja athygli á 7. gr. reglugerðar um húsnæðisúrræði fyrir fatlað fólk, nr. 370/2016 en þar koma fram skilyrði og kröfur sem mikilvægt er að sveitarfélög tileinki sér. Ákvæðið er skýrt en dæmi eru um að upp á vanti að því sé fylgt í framkvæmd. Þannig sé t.d. forstöðumanni falið að halda utan um fjármál einstaklinga og fjárhagsmenn þeirra ekki alltaf nógu vel upplýstir um atriði sem máli skipta í þessu samhengi.

Þá standi vilji allra notenda ekki endilega til þessa að taka þátt í íbúasjóði og myndu heldur vilja annað fyrirkomulag.

Tillögur

Hópurinn leggur til að skerpt verði á því að reglugerð varðandi íbúasjóði sé fylgt í hvívetna og tryggt sé að bókhald sé fært skv. bókhaldsreglum og yfirfarið af aðila sem hefur tilskilin réttindi til að yfirfara bókhald.

Hópurinn leggur einnig til að skerpt verði á því að notandi hafi val og geti afþakkað að taka þátt í íbúasjóði. Sé hann ekki fær um að taka ákvörðun um það sjálfur verði það gert í samráði við aðstandanda eða persónulegan talsmann viðkomandi. Þá verði skerpt á því að upplýsa fjárhaldsmann notanda.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 25.10 2026

7 Mat á stuðningsþörf

Skipulag þjónustu við fatlað fólk er breytilegt eftir sveitarfélögum og þekking innan sveitarfélaga við að veita þjónustuna er mismunandi. Ein leið til að tryggja þetta samræmi er að nýta á hlutlægan hátt samræmdar aðferðir við að meta stuðningsþarfir fatlaðs fólks. Þannig er hægt að tryggja stöðu fatlaðs fólks óháð búsetu er varðar sjálfa þjónustuna.

Fatlað fólk á rétt á allri almennri þjónustu sbr. t.d. lög um félagslega þjónustu sveitarfélaga. Það er ekki fyrr en þörf þess fyrir stuðning er meiri eða sérhæfðari en svo að henni verði fullnægt innan almennrar þjónustu að það fær þjónustu skv. lögum um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir.

Í félagsþjónustulögum er kveðið á um að sveitarfélög leggi mat á stuðningsþörf notanda og skulu þau tryggja að verklag og leiðbeiningar til starfsfólks miði að því að tryggja jafnræði í þjónustunni og að þjónustan sem veitt er sé nægjanleg miðað við þarfir og óskir notandans. Það hefur vafist fyrir sveitarfélögunum hvernig framkvæma eigi mat á stuðningsþörf svo jafnræðis sé gætt og hafa sum sveitarfélög kallað eftir að matið sem gert er skv. félagsþjónustulögum, svokallað grunnmat, verði samræmt á landsvísu.

Hagsmunasamtök fatlaðs fólks hafa einnig óskað eftir samræmdu mati svo tryggja megi að þjónusta breytist ekki þó svo notandi flytjist á milli sveitarfélaga. Lögin kveða á um samræmi í mati sveitarfélaga og það skal vera skýrt með hvaða hætti stuðningsþörf er metin innan sveitarfélags.

Matið á jafnframt að vera unnið í samvinnu við umsækjanda og er litið svo á að það sé upphaf að skilvirku notendasamráði.

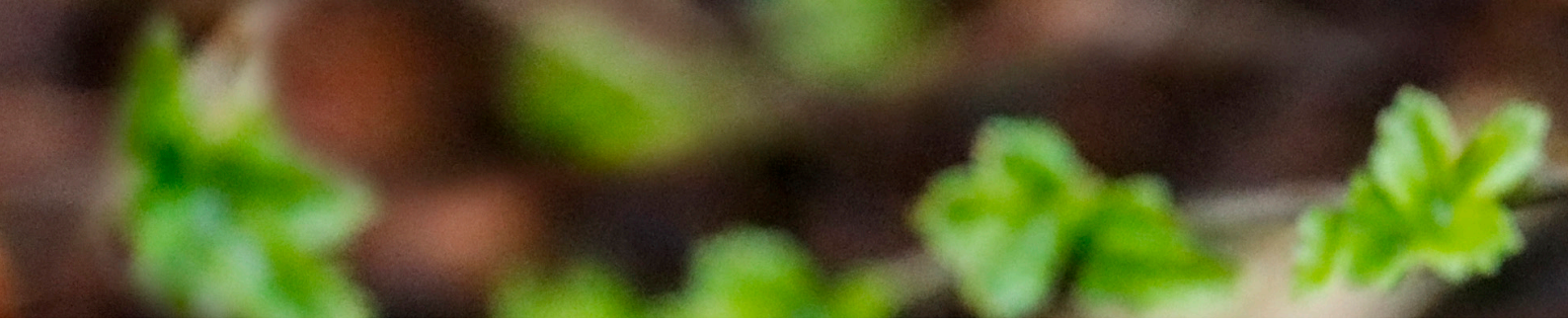
Sveitarfélög geta stuðst við leiðbeiningar um stuðningsþjónustu en þar er tilgreint til hvaða þátta skuli litið við mat á stuðningsþörf en þeir eru:

- **Þörf umsækjanda fyrir stuðning.**
- **Félagslegar aðstæður umsækjanda.**
- **Færni og styrkleikar umsækjanda.**
- **Samfélagslega þátttaka, valdefling og virkni umsækjanda.**

Þegar grunnmat á stuðningsþörf er gert er horft til margra þátta, s.s. hvort þörf sé fyrir stuðning í athöfnum daglegs lífs og hvernig hægt er að efla sjálfstæði, félagsleg samskipti, auðvelda samgöngur, fjármál, heilsutengd atriði, menntun, atvinnu, frístundir og almenna samfélagsþátttöku. Þegar um fötluð börn er að ræða þarf grunnmat á stuðningsþörf jafnframt að taka mið af því hvaða stuðning foreldrar/forsjáraðilar þurfa til að styrkja þá í foreldrahlutverkinu þannig að þeir geti búið börnum sínum örugg og þroskavænleg skilyrði og hvaða stuðnings barnið þarfnast fyrir félagslega aðlögun og þroska.

Lagatextinn í núverandi lögum um stuðningsþarfir, einstaklingsbundið mat og einstaklingsbundnar þjónustuáætlanir er nokkuð skýr en heppilegt hefði verið að starfsmenn sveitarfélaga hefðu fengið betri fræðslu og rýmri tíma til að innleiða breytt verklag áður en lögin tóku gildi 2018. Hafa verður í huga þegar farið er út í grundvallabreytingar á lögum að gera ráð fyrir innleiðingartímabili laganna, sbr. t.d. farsældarlögin.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 25.10 2026



Tillögur

Starfshópurinn leggur til að heitinu *einstaklingsbundin þjónustuáætlun* verði breytt í *stuðningsáætlun* í samræmi við lög um samþætta þjónustu í þágu farsældar barna.

Grunnmat sveitarfélaga verði samræmt á landsvísu til að tryggja jafnræði á þjónustu og tryggja samræmi hjá sveitarfélögum hvenær óskað er eftir SIS-mati vegna langvarandi stuðningsþarfar, þ.e. að notendur fái þjónustu skv. lögum 38/2018.

Tryggja þarf fræðslu um gerð stuðningsáætlana, bjóða upp á stafrænt námskeið fyrir starfsfólk og notendur sem hýst yrði hjá Gæða- og eftirlitsstofnun.

Takmörkuð gæði er ein af forsendum þess að nýta skuli samræmdar matsaðferðir í sértækri þjónustu sem taka þá við þegar grunnmat sýnir að þjónustuþörf er meiri eða sértækari. Með slíkri aðferð gefst tækifæri til að útdeila takmörkuðum gæðum á hlutlægan hátt og í samræmi við þjónustuþarfir, þ.e.a.s. þeir sem hafa mestu þjónustuþarfirnar fá hlutfallslega mest af takmörkuðum gæðum. Gæta þarf þess að matstækið taki tillit til breytileika fötlunar og dragi ekki ákveðna hópa niður í stuðningsþörf að óþörfu.

Í lögum nr. 38/2018 er gert ráð fyrir að stuðst sé/verði við samræmdar aðferðir í mati á stuðningsþörf. Við slíkt mat er stuðst við hlutlæga aðferðafræði við að meta hvaða stuðning fatlað fólk þarf til að lifa hefðbundnu lífi og til að geta tekið fullan þátt í samfélaginu. Þannig er hægt að tryggja samræmi í þjónustu við fatlað fólk sem uppfyllir skilyrði laganna sem og að slíkt mat sé forsenda fyrir einstaklingsbundinni þjónustuáætlun. Samræmdar aðferðir í mati á stuðningsþörf tryggja m.a. markvissa og réttláta skiptingu fjármagns sem er til ráðstöfunar í þjónustu við fatlað fólk hverju sinni.

Löggjafinn hefur því gert ráð fyrir að stuðst sé við samræmdar aðferðir við mat á stuðningsþörf. Aðferðirnar miða að því að tryggja: markvissa og réttláta skiptingu fjármagns í þjónustu við fatlað fólk, samræmi í mati á þjónustu, forsendur einstaklingsbundinna þjónustuáætlana. Mat á stuðningsþörf (SIS-mat) er sú aðferð sem 94% fullorðins fatlaðs fólks hefur fengið.

Matskerfin *Mat á stuðningsþörf fullorðinna* (Supports Intensity Scale, Adult version, SIS-A) og *Mat á stuðningsþörf barna* (Supports Intensity Scale, Children version, SIS-C) eru þróuð og gefin út af American Association on Intellectual and Developmental Disabilities (AAIDD).

Mat á stuðningsþörf (SIS) miðar að því að meta þann stuðning sem fatlaður einstaklingur þarf til að lifa sem sjálfstæðustu lífi í samfélaginu. Þessi áhersla er í samræmi við þær breytingar sem orðið hafa á högum fatlaðs fólks, með vaxandi áherslu á sjálfræði, eigin ákvarðanatöku og sjálfstæði í búsetu.

Í því felst að einblínt er á þá aðstoð sem einstaklingurinn þarfnast til að ná sem mestu sjálfstæði í stað þess að skilgreina hann út frá erfiðleikum/göllum sínum og meta færni hans miðað við almennar væntingar til fólks með samsvarandi fötlun.

Gagnrýni hefur komið fram á SIS-mat hvað varðar stuðningsþörf og hefur Ráðgjafar- og greiningarstöð mætt þeirri gagnrýni með breytingum á aðferðum við útreikning á niðurstöðum stuðningsþarfa. Ljóst er að öll matstæki þurfa að vera í stöðugri þróun í takt við þarfir nútímans og Ráðgjafar- og greiningarstöð hefur brugðist jafnt og þétt við þeim áskorunum með breytingum á matinu. Á árinu 2021 voru gerðar breytingar á útreikningi á SIS-mati á stuðningsþörfum og þá sérstaklega hvað varðar þann hóp sem er með geðfötlun eða hreyfifötlun.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 25.10 2026

Veikleika er að finna í útdeilingu fjármagns í þjónustu við fatlað fólk. Heimilt er að dreifa fjármagni á kostnaðargrunni sem ekki er útskýrður með hlutlægum hætti. Framlög á hvern einstakling í þeim hópi er hærri en í hópi þeirra sem hafa fengið SIS-mat á stuðningsþörf.

Hætta er á að sveitarfélög leiti frekar í að fá framlög greidd á grunni kostnaðar sem dregur úr hlutlægni kerfisins og dreifing fjármagns tekur mið af kostnaði þjónustunnar en ekki hlutlægu mati um sjálfa þjónustuþörfina. Skilin á milli almennrar og sértækrar þjónustu hafa verið mörkuð með fjölda klukkustunda í stuðningsþjónustu en ósamræmi er á milli sveitarfélaga um mat á stuðningsþörf í grunnþjónustu.

Jöfnunarsjóður sveitarfélaga hefur m.a. það hlutverk að dreifa fjármagni til sveitarfélaga sem er til ráðstöfunar í málaflokki fatlaðs fólks, skv. reglugerð nr. 1291/2021. Áætlanir Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga gera ráð fyrir að dreifa um 19,3[22] ma.kr. til sveitarfélaga á árinu 2022. Skipting þessa fjármagns tekur mið af tveimur breytum[23], annars vegar 85% fjármagnsins er skipt eftir Mati á stuðningsþörf (SIS-mat) einstaklinga og 15% fjármagnsins er skipt eftir kostnaðargrunni þess hóps sem ekki er með SIS-mat og samþykkt hefur verið að sá hópur tilheyri sértækri þjónustu. Skiptingin ræðst eftir hlutfalli þeirra sem eru með SIS-mat og þeirra sem ekki eru með mat á stuðningsþörf (SIS-mat).

Munurinn á milli þessara aðferða er að 85% fjármagnsins skiptist eftir hlutlægu mati sem beitt er fyrir alla innan þess kerfis. Skipting 15% fjármagnsins ræðst eftir kostnaðargrunni þess sem fær þjónustuna, þannig að framlag frá Jöfnunarsjóði sveitarfélaga í þeim flokki er háð ákvörðun þjónustusvæðisins um sjálfa þjónustuna og því ekki hægt að ganga úr skugga um hvort huglægir eða hlutlægir þættir ráða för við ákvörðun um þjónustuna.

Í ljósi þeirrar þekkingar sem liggur fyrir, er það mat fulltrúa Ráðgjafar- og greiningarstöðvar að ekki sé annað mat tiltækt sem gæti náð þeim markmiðum sem lögin mæla fyrir um að skuli náð hvað varðar viðurkenndar og samræmdar matsaðferðir, í skilningi 3. mgr. 31. gr. laganna með vísan til 3. tölul. 1. mgr. 2. gr. sömu laga.

Tillögur

Starfshópurinn leggur til að skilyrði fyrir greiðslum úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga á grundvelli almennra framlaga í málefnum fatlaðs fólks taki einungis mið af samræmdu mati á stuðningsþörf og hætt verði að greiða á grundvelli kostnaðar.

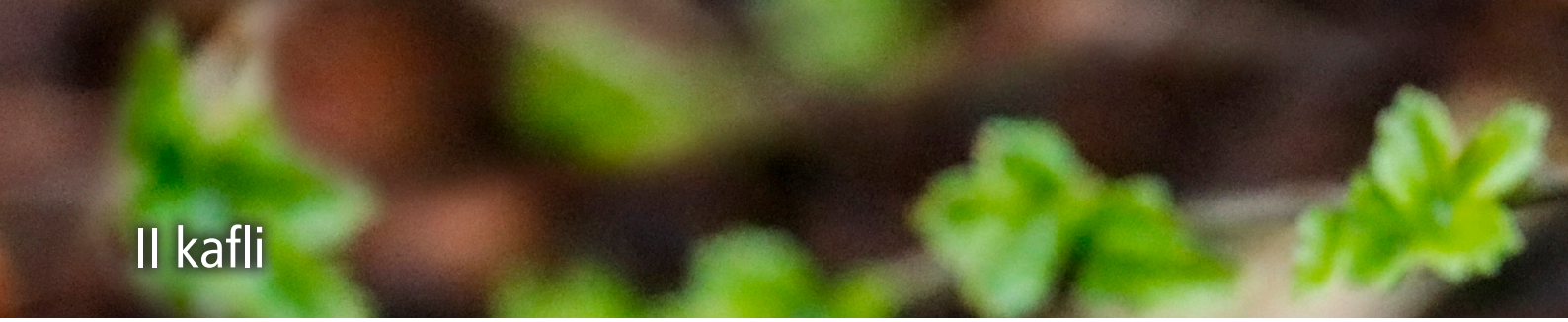
Starfshópurinn leggur til að félags- og vinnumarkaðsráðuneyti og Samband íslenskra sveitarfélaga marki stefnu um samræmdar aðferðir/viðmið við mat á stuðningsþörf í almennri þjónustu. Tilgangur þeirrar stefnu væri að tryggja enn skýrari skil á milli almennrar og sértækrar þjónustu fyrir landið allt með sérstakri áherslu á skilvirkni í framkvæmd mats hjá matsaðilum.

Starfshópurinn leggur til að víðtækt samráð verði um framþróun á mati við þjónustu við fatlað fólk. Mikilvægt er að taka inn í það samtal fræðasamfélagið og fjölbreyttan hóp fatlaðs fólk, t.d. með málþingi þar sem öllum aðilum er tryggð þátttaka.

ÖBÍ leggur þó áherslu á að SIS-mat verði aldrei gert að algildu skilyrði til að fá þjónustu og framþróun þess leiði ekki til þess að matið verði notað sem algilt mælitæki á þjónustuþörf og ákvörðunarforsendu við úthlutun þjónustu við fatlað fólk.

[22] https://www.stjornarradid.is/library/03-Verkefni/Sveitarstjornar--og-byggdamal/Jofnunarsjodur/uThlutanir-Jofnunarsjods/2022/1.%20%c3%a1%c3%a6tlun%202022%20-%20Copy%20(1).pdf
[23] https://island.is/reglugerdir/nr/1291-2021

Skjal sótt af '0000000000' dags: 25.10 2026



II kafli

Breytingar á lagaumhverfi er varða þjónustu við fatlað fólk

Árið 2018 tóku gildi ný lög nr. 38/2018 um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir. Við þá lagasetningu var stuðst við þá þróun sem átt hafði sér stað í þjónustu við fatlað fólk, þjóðfélagsumræðu varðandi réttindi fatlaðs fólks, samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks, sem Ísland undirritaði 30. mars 2007 og var fullgiltur 23. september 2016, og samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins, sem var lögfestur með lögum nr. 19/2013.

Við gildistöku laga 38/2018 féllu úr gildi eldri lög um málefni fatlaðs fólks nr. 59/1992. Verulegur munur er á markmiðsákvæðum þessara tveggja laga þar sem áherslan í eldri lögum var:

> **„[...]að tryggja fötluðu fólki jafnrétti og sambærileg lífskjör við aðra þjóðfélagsþegna og skapa því skilyrði til þess að lifa eðlilegu lífi."**

Hins vegar segir í lögunum nr. 38/2018 m.a.:

> **....að fatlað fólk eigi kost á bestu þjónustu sem unnt er að veita á hverjum tíma til að koma til móts við sértækar stuðningsþarfir þess. Þjónustan skal miða að því að fatlað fólk fái nauðsynlegan stuðning til þess að það geti notið fullra mannréttinda til jafns við aðra og skapa því skilyrði til sjálfstæðs lífs á eigin forsendum. Við framkvæmd þjónustu við fatlað fólk skal virðing borin fyrir mannlegri reisn þess, sjálfræði og sjálfstæði.**

Skilgreining á fötlun skv. annarri grein laganna nr. 38/2018 var ekki í eldri lögum. En hún hljóðar sem hér segir í nýjum lögum:

> **1. Fötlun: Afleiðing skerðinga og hindrana af ýmsum toga sem verða til í samspili fólks með skerðingar og umhverfis og viðhorfa sem hindra fulla og árangursríka samfélagsþátttöku til jafns við aðra. Skerðingar hlutaðeigandi einstaklings eru langvarandi og hindranirnar til þess fallnar að viðkomandi verði mismunað vegna líkamlegrar, geðrænnar eða vitsmunalegrar skerðingar eða skertrar skynjunar.**
>
> **2. Fatlað fólk: Fólk með langvarandi líkamlega, geðræna eða vitsmunalega skerðingu eða skerta skynjun sem verður fyrir ýmiss konar hindrunum sem geta komið í veg fyrir fulla og árangursríka samfélagsþátttöku til jafns við aðra ef aðstoðar nýtur ekki við.**

Hins vegar var í 2. gr. eldri laga skilgreint hverjir eiga rétt á þjónustunni:

> **Einstaklingur á rétt á þjónustu samkvæmt lögum þessum sé hann með andlega eða líkamlega fötlun og þarfnist sérstakrar þjónustu og stuðnings af þeim sökum.] 1) Hér er átt við þroskahömlun, geðfötlun, hreyfihömlun, sjón- og heyrnarskerðingu. Enn fremur getur fötlun verið afleiðing af langvarandi veikindum, svo og slysum.**

Þær grundvallarhugmyndir sem unnið var með við gerð nýju laganna byggja á:

a. Því að veita bestu þjónustu sem hægt er að veita á hverjum tíma til að koma til móts við sértækar stuðningsþarfir.
b. Að fatlað fólk fái nauðsynlegan stuðning til þess að geta notið fullra mannréttinda.
c. Að skapa skilyrði til sjálfstæðs lífs á eigin forsendum.
d. Að borin sé virðing fyrir sjálfræði og sjálfstæði.
e. Þjónustan miðist við einstaklingsbundnar þarfir og aðstæður viðkomandi, óskir og önnur atriði sem skipta máli.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 25.10 2026

f. Að við framkvæmd laga þessara skuli framfylgja þeim alþjóðlegu skuldbindingum sem íslensk stjórnvöld hafa gengist undir, þ.e. m.a. og sérstaklega samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks og Barnasáttmálanum.

g. Ákvarðanataka/þjónusta byggð á viðeigandi aðlögun.

Í lögum nr. 38/2018 kemur orðalagið „á eða skal, eiga rétt" 17 sinnum fyrir í lögunum, samanborið við sex sinnum í eldri lögunum nr. 59/1992. Nokkur munur er á því hvað er átt við með orðalaginu „á rétt á" í núverandi lögum og eldri lögum.

Ætla verður að svo gerbreytt markmiðsákvæði laganna nr. 38/2018 frá eldri lögum og það að ítrekað komi fram að einstaklingur eigi rétt á einhverju hljóti að leiði til aukinnar þjónustu og/eða kröfu um aukna þjónustu. Í lögunum kemur fram að fólk eigi rétt á þjónustu eftir þörfum og jafnframt má gera ráð fyrir einhvers konar ruðningsáhrifum af NPA samningum um frekari þjónustu samanborið við það sem var í eldri lögum. Varla er hægt að ætla að NPA samningar hafi einungis áhrif á einstaklinga, sem samningar eru gerðir við. Fólk sem fái ekki NPA samninga vilji samt hafa eitthvað um þjónustuna að segja og þá með vísan til ákvæða í lögunum. Þjónustuþegar eru þannig orðnir meðvitaðri um að eiga rétt á einhverju, þ.e. að fyrir hendi sé skylda til að veita þjónustu vegna þess að réttur er til staðar og þ.a.l. er líklegra að sótt sé um þjónustu.

Þróun á þjónustuskyldum varða að öllu jöfnu bæði skipulag og fjárhag þess opinbera aðila sem þjónustuna veitir. Samspilið er háð inntaki þjónustu sem og umfangi hennar. Skyldur geta einnig þróast með breytingum á verkaskiptingu í opinberri þjónustu.

Ný og breytt markmið, geta haft áhrif á innihald og skipulag þjónustu, þar á meðal breytt verkaskiptingu. Þetta getur leitt til þess að fjármunir hins opinbera nýtist betur og hægt sé að ná markmiðum án útgjaldaauka fyrir hið opinbera, þ.e. ríki og sveitarfélög. Þá er sú regla ákveðinn hornsteinn í allri félagsþjónustu að opinber stuðningur eigi að styrkja einstakling til sjálfshjálpar, sbr. 2. mgr. 1. gr. markmiðsákvæða í lögum nr. 40/1991, um félagsþjónustu sveitarfélaga.

Með sama hætti er ekki alltaf beint samhengi á milli aukinna krafna um inntak þjónustu og aðstoðar og kostnaðaráhrifa. Að því marki sem væntingar um hærra þjónustustig styðjast fyrst og fremst við faglega framþróun er ekki um það að ræða að lagaskylda hafi bein áhrif á útgjöld.

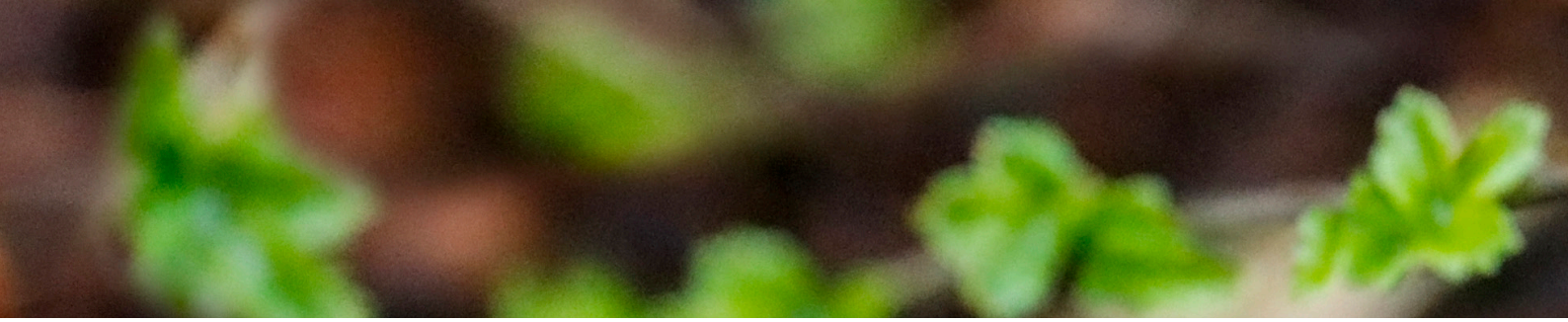
Gagnvart nýjum þjónustuskyldum skiptir einnig máli á hvaða stigi innleiðingin er, þ.e. hversu virkur lagabókstafurinn er gagnvart skyldum til þess að veita þjónustu/stuðning. Lagaskylda sem ekki er komin til framkvæmda hefur lítil kostnaðaráhrif.

Þjónustulög/rammalög og réttindalög

Í umræðu bæði opinberra aðila og hagsmunasamtaka fatlaðs fólks hafa komið fram þau sjónarmið að lög nr. 38/2018 séu réttindalög, sett í því augnamiði að lögfesta tiltekin ákvæði SRFF. Af því leiði að mannréttindasjónarmið hafi að öllu jöfnu meira vægi við ákvarðanatöku en kerfissjónarmið. Markmið laganna náist ekki ef hagsmunir opinberra þjónustuveitenda (einkum sveitarfélaga) eru teknir fram yfir rétt notenda til þjónustu er mæti stuðningsþörfum þeirra með fullnægjandi hætti.

Einnig hefur í orðræðu um lögin komið fram það sjónarmið að þau séu fyrst og fremst þjónustulög sem ætlað er að gilda um skipulag og framkvæmd tiltekinnar opinberrar velferðarþjónustu. Almenn lögskýring leiði til þeirrar niðurstöðu að við ákvarðanatöku séu mannréttindasjónarmið vegin saman við önnur sjónarmið, m.a. um skilvirkni og hagkvæmni. Mannréttindasjónarmið hafi hins vegar ekki sjálfkrafa meira vægi en þau. Þá feli ákvörðun um þjónustu í sér að stjórnvöld úthluti takmörkuðum gæðum. Slík úthlutun verði að fara fram á grundvelli réttarreglna.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 25.10 2026



Allt frá gildistöku laga nr. 40/1991, um félagsþjónustu sveitarfélaga, hefur sveitarfélögum verið skylt að veita félagslega heimaþjónustu. Skyldan er almenn og nær m.a. til fatlaðs fólks á heimili þess. Á gildistíma eldri laga, nr. 59/1992, um málefni fatlaðs fólks, var verkaskipting á milli ríkis og sveitarfélaga á þann veg að ríkið sá í flestum tilvikum um þjónustuna í heild þegar um var að ræða notendur með mikla stuðningsþörf á grundvelli fötlunar. Sveitarfélög veittu hins vegar ekki félags¬þjónustu inni á sambýlum og öðrum búsetuformum sem ríkið rak í gegnum svæðis¬skrifstofur. Þetta helgaðist m.a. af því að sambýli og vistheimili töldust til stofnana í skilningi eldri laga. Samhliða yfirfærslu þjónustu frá ríki til sveitarfélaga var að því stefnt að hverfa frá stofnanaúrræðum og taka upp þá nálgun sem byggðist á þeim skilningi að verið væri að styðja fólk til sjálfstæðis á heimili sínu. Slík þjónusta verður í eðli sínu dýrari þar sem hún er ekki lengur miðuð við þarfir hópsins heldur þarfir einstaklinga.

Allar götur frá 1991 hefur t.d. verið mjög misjafnt hvernig sveitarfélögin uppfylla skyldu til þess að veita félagslega heimaþjónustu, bæði að inntaki (með tilliti til ólíkra hópa, þ.m.t. fatlaðs fólks) og umfangi (fjöldi tíma sem ákveðinn er í reglum hlutaðeigandi sveitarfélags). Í lagasetningarferlinu sem lauk 2018 lá fyrir að viðmið sem einstök sveitarfélög legðu til grundvallar í sínum reglum væru á mjög breiðu bili.[24]

Til þess að samræma stöðuna á milli sveitarfélaga ákvað löggjafinn, við afgreiðslu nýrra og breyttra laga árið 2018, að taka inn fast viðmið um allt að 15 tíma á viku í bæði lög um félagsþjónustu sveitarfélaga sem og lög um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðnings-þarfir. Við þessa afgreiðslu var vísað til þess að í greinargerð með fyrirliggjandi frumvörpum var gert ráð fyrir útgáfu leiðbeininga þar eð sérstaklega væri mikilvægt „að tryggja að ákveðið samræmi sé í tímafjölda milli sveitarfélaga og að matið á þörfum sé samræmt. Á það sérstaklega við þegar stuðningsþjónustu samkvæmt lögum þessum sleppir og við taka úrræði sérlaga, eins og gert er ráð fyrir í frumvarpi til laga um þjónustu við fatlað fólk með miklar stuðningsþarfir, en afmarka þarf skilin milli þessara laga. Þannig hefur við vinnslu þessa frumvarps verið rætt um að mörkin liggi í kringum 10–15 tíma á viku."

Hvað þetta varðar er rétt að hafa í huga að 10 tímar í stuðningsþjónustu á viku samsvara um fjórðungi úr stöðugildi og 15 tímar á viku samsvara um 40% af stöðugildi.

Ljóst er að ekki var hugað að fjárhagslegum áhrifum fyrir sveitarfélög þegar Alþingi tók umrædda ákvörðun sem fól í sér að viðmiðið var lögfest fremur en að byggja á leiðbeiningum sem ekki væru bindandi. Mátti þó ætla að þau áhrif yrðu veruleg þar eð ekkert sveitarfélag hafði sett sér þetta hátt viðmið í reglum sínum. Þá liggur fyrir að ákveðnir erfiðleikar eru því samfara að draga fram eftir á hvernig útgjöld sveitarfélaga hafa þróast, m.a. þannig að greint sé á milli þess hvort félagsleg heimaþjónusta, nú stuðningsþjónusta, er veitt fötluðum eða öldruðum íbúum. Áríðandi er engu að síður að farið verði í þessa vinnu.

Þegar reynt er að leggja mat á breyttar þjónustuskyldur nú veldur það umtalsverðum vand-kvæðum að Alþingi ákvað að lögfesta 15 tíma viðmiðið árið 2018 án þess að á undan færi mat á kostnaðaráhrifum. Matið á þeim tímapunkti hefði þurft að taka til þess hvaða tímafjölda hvert og eitt sveitarfélag setti í félagslega heimaþjónustu áður en kæmi að gildistöku breyttra lagaákvæða. Þar hefði jafnframt þurft að greina á milli þjónustu við fatlaða og þjónustu við aldraða. Jafnframt hefði þurft að meta að hve miklu leyti sveitarfélög veittu fötluðu fólki félagslega liðveislu/heimaþjónustu, einkum þeim sem búa í sértæku húsnæðisúrræði. Sá matsþáttur hefði þurft að taka tillit til þess að við yfirfærslu þjónustu frá ríki til sveitarfélaga um áramót 2010/11 var hluti yfirfærslufjárhæðarinnar (20%) fluttur til sveitarfélaga til þess m.a. að standa undir því þegar útgjöld vegna félagslegrar liðveislu/heimaþjónustu væru tekin út úr rekstri þessara úrræða og færð sem kostnaður hinnar almennu félagsþjónustu.

[24] Eiginleg kortlagning fór ekki fram á stöðunni en fyrir lá þó að ekkert sveitarfélag væri með viðmið um 15 stundir á viku í sínum reglum.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 25.10 2026

Stærð og geta sveitarfélaga til þess að veita fötluðu fólki þjónustu

Um 75% íbúa landsins búa í sveitarfélögum sem hafa meira en 10.000 íbúa. Í þessu ljósi má velta fyrir sér getu sveitarfélaga til þess að tryggja jafnræði og sömu gæði þjónustu á landinu öllu. Þarfir fatlaðs fólks fyrir sérhæfða þjónustu halda áfram að aukast sem um leið kallar á sérhæfðari þekkingu og færni starfsfólks til þess að takast á við þau verkefni sem fylgja þjónustunni, hvar sem einstaklingurinn býr. Ræða þarf hvernig þetta verkefni verði leyst þannig að fötluðu fólki verði ekki mismunað á grundvelli búsetu.

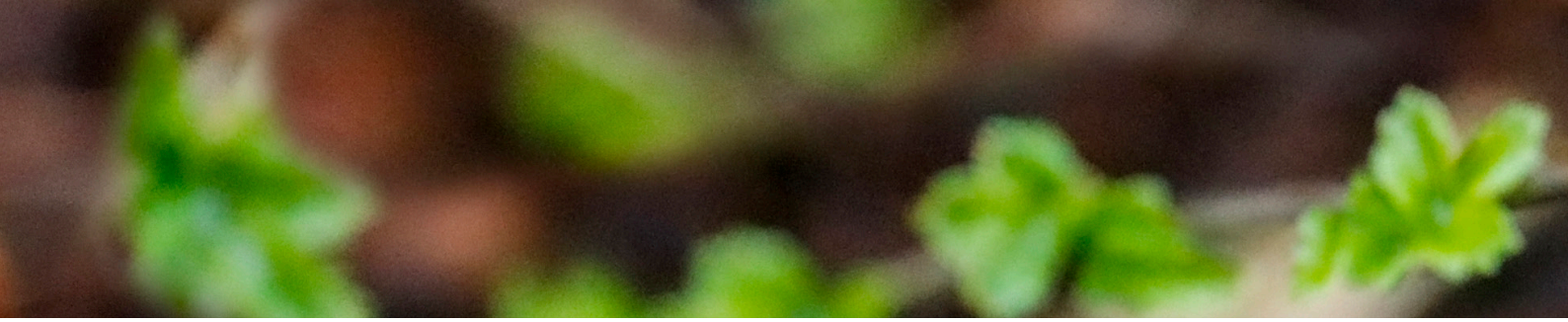
Tekjuvandi lýsir sér í því að markaðar tekjur til þess að standa undir þjónustu við fatlað fólk vaxa ekki í sama takti og umfang þjónustu. Þessi vandi kemur einkum fram í samskiptum sveitarfélaga við ríkið og birtist m.a. í því að framlög Jöfnunarsjóðs séu smurð þynnra en áður. Þannig hækka einingaverð skv. SIS-mati ekki til samræmis til verðlagsþróun. Sjálfstætt úrlausnarefni felst einnig í því að nokkur hluti notenda gengst ekki undir SIS-mat og þar útdeilir jöfnunarkerfið framlögum á grundvelli þess kostnaðar við þjónustuna sem sveitarfélögin telja fram. Þessi þróun veldur skekkju sem leiðir í reynd til þess að til verður tvöfalt tekjuöflunarlíkan fyrir þjónustuna. Á árinu 2021 munu í kringum 15% af því fjármagni sem Jöfnunarsjóður hafði til ráðstöfunar, hafa verið deilt út á grunni annarra mælinga en SIS-mats til u.þ.b. 6% af heildarfjöldanum.

Sá útgjaldavandi sem sveitarfélög standa frammi fyrir í þjónustu við fatlað fólk lýsir sér einkum í tvennu: Annars vegar að stöðugt fjölgar í hópi þeirra sem sækjast eftir því að fá þjónustu á grundvelli laga um þjónustu við fatlað fólk. Þessi fjölgun er umfram það sem lýðfræðilega má ætla að sé nýliðun í þjónustuþegahópnum og að teknu tilliti til þeirra sem hverfa út úr þjónustu við fatlað fólk.

Hins vegar eru væntingar um að þjónustan eigi að mæta öllum stuðningsþörfum notenda, án tillits til þess hvort völ er á hagkvæmu og skilvirku þjónustuformi. Þessar væntingar setja verulegan og viðvarandi þrýsting á útgjöld sveitarfélaga til þjónustunnar.

Ekki er hægt að meta til fullnustu þau faglegu og fjárhagslegu áhrif sem fylgt hafa nýjum og breyttum ákvæðum í lögum, reglugerðum og stjórnvaldsaðgerðum. Til þess eru ákvæði í lögum of almenn og tenging við markmið of óljós. Þegar allir verkþættir á málasviðum laganna eru skoðaðir kemur í ljós að almennt skortir kortlagningu og mat á því hvenær áherslum í markmiðsgrein laganna sé náð. Það skortir skýr markmið og mælikvarða er varða réttindi. Það er því miklum vandkvæðum bundið að meta umfang aukinna þjónustuskyldna á grundvelli laganna. Jafnframt – til þess að hægt hefði verið að leggja mat á stöðu málaflokks fatlaðs fólks – hefði þurft að liggja fyrir útgangspunktur í formi stöðumats (faglegs og fjárhagslegs), einkum við gildistöku laga nr. 38/2018 um þjónustu við fatlað fólk. Slíku mati var ekki til að dreifa þá og byggðist lagasetningin því á ótryggum grunni. Af þeim sökum hefði verið rétt að ráðast í það verkefni fyrir lagasetninguna að vinna eiginlega stefnumörkun með ítarlegri kortlagningu og greiningu á stöðu málaflokksins. Í framhaldi hefði þurft að vinna að mótun framtíðarsýnar og skilgreiningu markmiða sem þá hefðu byggt á gildandi lögum og þeim mannréttindasamningum sem Ísland hefur undirgengist.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 25.10 2026



Geiraábyrgð og inntak laganna varðandi plúslög

Í 3. gr. laganna sem ber titilinn *„Réttur til þjónustu“* kemur nokkuð skýrt fram hvað svokölluð „geiraábyrgð“ og „plúslög“ eru:

> **Fatlað fólk skal eiga rétt á allri almennri þjónustu ríkis og sveitarfélaga. Ávallt skal veita fötluðu fólki þjónustu samkvæmt almennum lögum á sviði félagsþjónustu, húsnæðismála, menntunar, vinnumarkaðar, öldrunarþjónustu og heilbrigðisþjónustu. Opinberum aðilum ber að tryggja að sú þjónusta sem veitt er skv. 1. mgr. sé samfelld og samþætt í þágu einstakra notenda. Einstaklingur sem hefur notið þjónustu samkvæmt lögum þessum á rétt á að njóta hennar áfram nema verulegar breytingar verði á stuðningsþörfum hans.**

Samkvæmt ákvæðum lagagreinarinnar er mikilvægt að leggja áherslu á að öll þjónustukerfi ríkis og sveitarfélaga skv. greininni komi að þjónustu við fatlað fólk. Hins vegar má ætla að það hafi ekki gerst eins og best væri. Vegna þess er ljóst að það færi betur á því að ákvæði væri í lögunum varðandi víðtækt samráð allra sem koma að þjónustu við fatlað fólk. Í lögum um heilbrigðisþjónustu er tiltekið í mörgum greinum að heilbrigðisstarfsfólk skuli hafa samráð við aðra heilbrigðisstarfsmenn, en ekkert um að heilbrigðisstarfsfólk skuli eiga samráð við önnur þjónustukerfi. Þessu ber að breyta og er kjarni vandans. Nefna má sem dæmi að þegar gerð er stuðningsáætlun, þá komi allir þjónustuaðilar að því.

Leggja ber áherslu á að hér er um „plúslög“ að ræða. Í málflutningi sveitarfélaga hefur komið fram að mikill kostnaður hefur fallið til hjá sveitarfélögum vegna þess að erfiðlega hefur gengið að fá heilbrigðisþjónustu af hálfu ríkisins til að taka þátt í kostnaði við þjónustu við fatlað fólk sem þarfnast heilbrigðisþjónustu eins og t.d. aðstoð við fatlað fólk með umtalsverðar hjúkrunarþarfir, fötluð og langveik börn, fatlaða einstaklinga sem þurfa öndunarvélar, o.s.frv. Einnig má ætla að þegar fatlaður einstaklingur hefur náð 67 ára aldri, gildi jafnframt lög um öldrunarþjónustu fyrir hann eins og aðra þegna þessa lands. Jafnframt þarf að skoða aðkomu menntakerfisins (að hálfu ríkisins) að þjónustu við fatlað fólk, þ.e. hver hún á að vera o.s.frv.

Tillögur

Starfshópurinn leggur til að orðið „aðstoð“ verði nánar skilgreint í 2. gr. laganna.

Einnig að ákvæði verði sett í lögin um að allir þeir sem koma að þjónustu við fatlað fólk hafi víðtækt samráð. Skilgreint verði hvernig heilbrigðiskerfið og menntakerfið komi að þjónustu við fatlað fólk í búsetu á vegum sveitarfélaga. Jafnframt verði skilgreint hvernig öldrunarþjónusta verði veitt skv. lögum um málefni aldraðra til íbúa í búsetu á vegum sveitarfélaga.

Þá leggur starfshópurinn til að í lögum um heilbrigðisþjónustu verði ákvæði um að heilbrigðisstarfsfólk skuli hafa samráð við starfsmenn í öðrum þjónustukerfum, svo sem varðandi málefni fatlaðra.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 25.10 2026

Kostnaðarmat

Ákvæði 129. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 er nokkuð skýrt hvað varðar að framkvæma skuli kostnaðarmat ef fram kemur tillaga að lagafrumvarpi, tillaga að stjórnvaldsfyrirmælum eða aðrar stefnumarkandi ákvarðanir af hálfu ríkisins sem fyrirsjáanlegt er að hafa mun fjárhagsleg áhrif á sveitarfélög.

Í þriðju málsgrein segir að mat á fjárhagslegum áhrifum á sveitarfélög samkvæmt ákvæðum greinarinnar skuli liggja fyrir áður en frumvarp er afgreitt úr ríkistjórn til framlagningar á Alþingi eða áformuð stjórnvaldsfyrirmæli eða aðrar aðgerðir af hálfu stjórnvalda eru endanlega ákveðnar. Þrátt fyrir að 1. mgr. sé nokkuð skýr hvað varðar framkvæmd kostnaðarmats kemur ekki fram í greininni hvenær kostnaðarmat skuli framkvæmt komi fram þingmannafrumvarp til laga eða ályktun eins og t.d. þegar lög um samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins nr. 19/2013 voru lögfest. Þá fór ekki fram kostnaðarmat þar sem um þingmannafrumvarp var að ræða.

Með lögum nr. 152/2010, sem tóku gildi 1. janúar 2011, var gerð breyting á lögum nr. 59/1992 með hliðsjón af því að sveitarfélög tóku yfir þjónustu við fatlað fólk 1. janúar 2011. Gerð var ítarleg kostnaðaráætlun vegna yfirtöku sveitarfélaga á þjónustunni, sem *Samkomulag ríkis og sveitarfélaga um tilfærslu þjónustu við fatlaða*, frá nóvember 2010, byggði meðal annars á.

Frá þeim tíma voru gerðar breytingar á lögunum fram til þess að ný lög, nr. 38/2018 tóku gildi.

Árið 2018 tóku gildi ný lög nr. 38/2018 um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir. Við þá lagasetningu var stuðst við þá þróun sem átt hafði sér stað í þjónustu við fatlað fólk, þjóðfélagsumræðu varðandi réttindi fatlaðs fólks, samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks, sem Ísland undirritaði 30. mars 2007 og var fullgiltur 23. september 2016, og barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins, sem var lögfestur með lögum nr. 19/2013.

Svo virðist sem töluverður misbrestur hafi verið á því að kostnaðarmat hafi farið fram eða það hafi verið metið að laga- og reglugerðabreytingar og stjórnavaldsákvarðanir varðandi málefni fatlaðs fólks hefðu ekki kostnaðarauka í för með sér fyrir sveitarfélögin alveg frá því að lögin nr. 152/2010 tóku gildi. Á þetta einkum við um lögin nr. 38/2018 um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir.

Tillaga

Starfshópurinn leggur til að það skilyrði verði sett við setningu laga að þingmannafrumvörp verði kostnaðargreind hvað varðar áhrif á fjárhag sveitarfélaga áður en þau eru látin taka gildi.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 25.10 2026

Fylgiskjal I

Skýrsla starfshóps um greiningu á kostnaðarþróun í þjónustu við fatlað fólk

Inngangur

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

Starfshópinn skipuðu:

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

Guðni Geir Einarsson, tilnefndur af samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytinu.

Hilda Hrund Cortez, tilnefnd af fjármálaráðuneytinu.

Hörður Hilmarsson, tilnefndur af Sambandi íslenskra sveitarfélaga.

Gréta Sjöfn Guðmundsdóttir, tilnefnd af Sambandi íslenskra sveitarfélaga.

Varamenn:

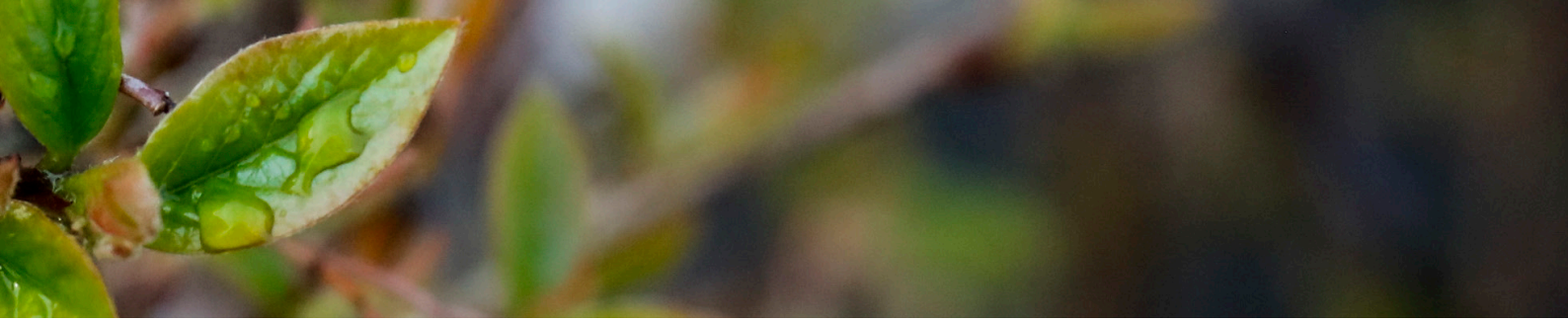
Halldóra Káradóttir, tilnefnd af Sambandi íslenskra sveitarfélaga.

Dan Jens Brynjarsson, tilnefndur af Sambandi íslenskra sveitarfélaga.

Hrafnkell Hjörleifsson, tilnefndur af samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytinu

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

Skjal sótt af '0000000000' dags: 25.10 2026



Í skipunarbréfinu segir varðandi verkefni starfshópsins:

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

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

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

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

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

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

Skjal sótt af '0000000000' dags: 25.10 2026

1 Raunkostnaður sveitarfélaga/þjónustusvæða

Raunkostnaður sveitarfélaga/þjónustusvæða árin 2018, 2019 og 2020

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

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

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

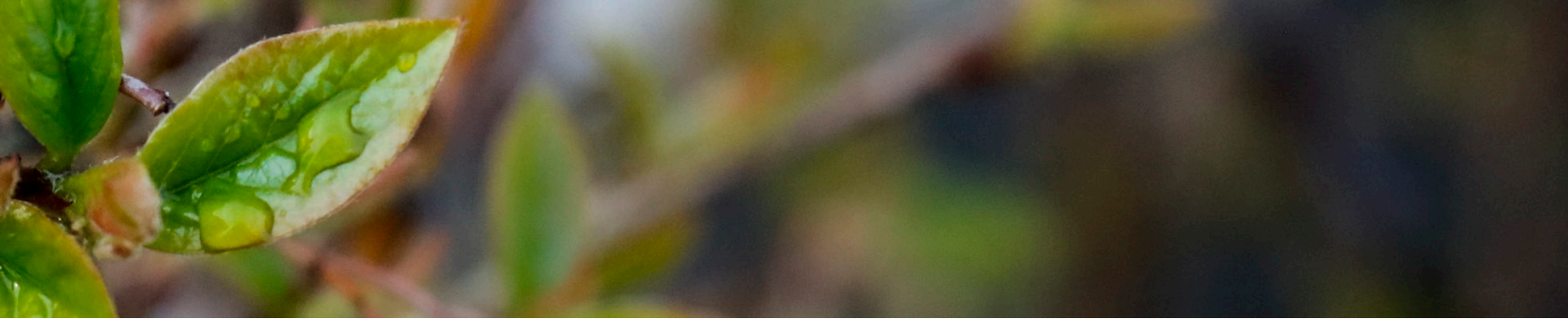
X- og Y-hluta var síðan skipt niður á þjónustuþætti með vísan til greina og ákvæða í lögunum. Sem dæmi má nefna að kostnaður vegna búsetuþjónustu, skammtímadvalar, þjónustu barna með þroska- og geðraskanir, o.s.frv. er sýndur sérstaklega í greiningarskjali þar sem umræddar upplýsingar frá þjónustusvæðunum/sveitarfélögunum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

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

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

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

Skjal sótt af '0000000000' dags: 25.10 2026

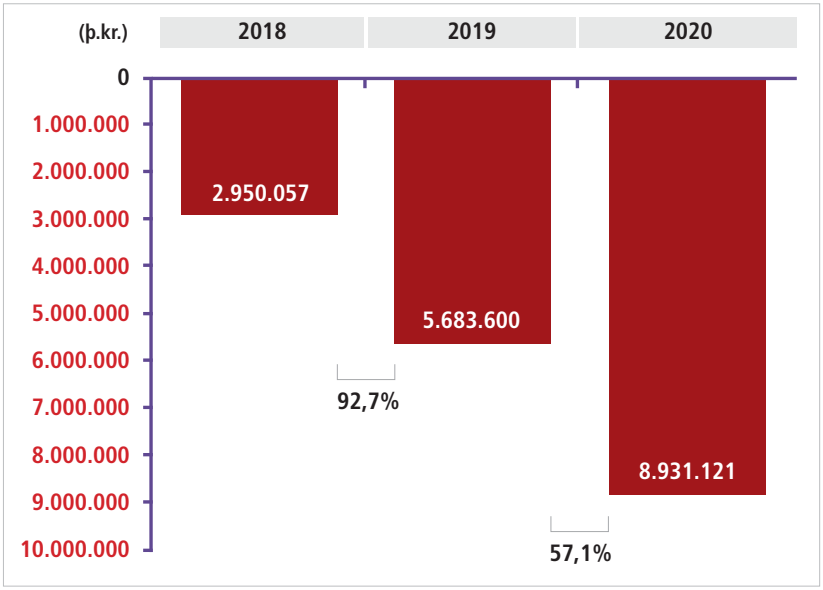


Hér verður fjallað um þróun rekstrarniðurstöðu X-hluta árin 2018, 2019 og 2020 en að öðru leyti er vísað í greiningarskjalið.

Tafla 1 í þúsundum króna

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

Þróun rekstrarniðurstöðu



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

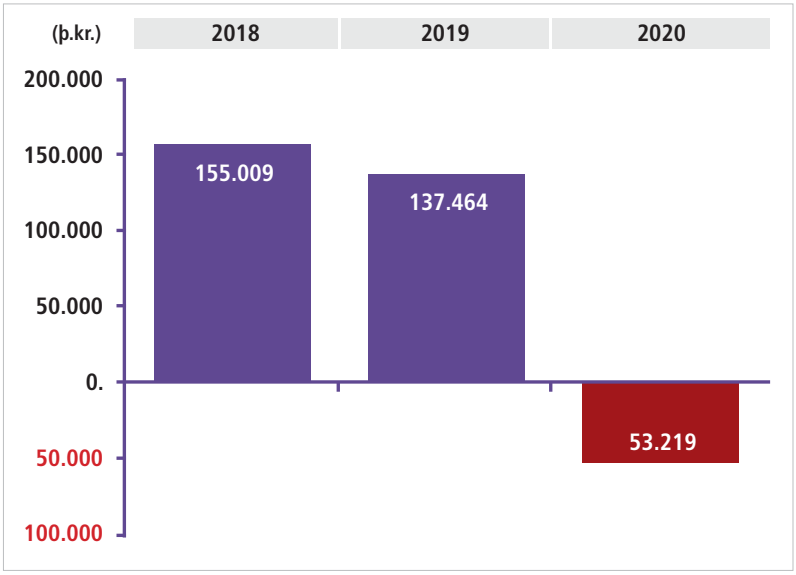
Tekjurnar voru samtals 22,2 milljarðar króna árið 2018 en voru 25,1 milljarðar króna árið 2020, sem nemur hækkun upp á 13% á milli áranna. Á sama tíma hækkuðu útgjöldin um 35%, eða fóru úr 25,2 milljörðum króna árið 2018 í 34 milljarða króna árið 2020.

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

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

Skjal sótt af '0000000000' dags: 25.10 2026

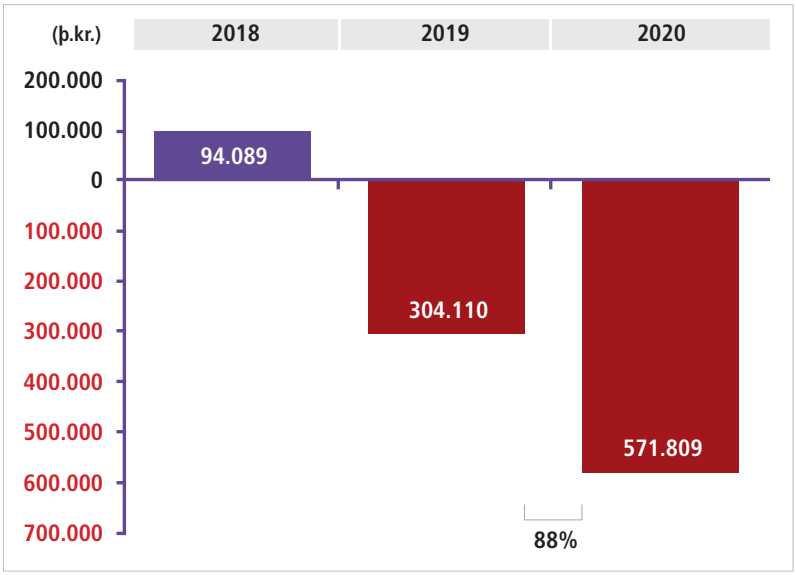
Þróun rekstrarniðurstöðu



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

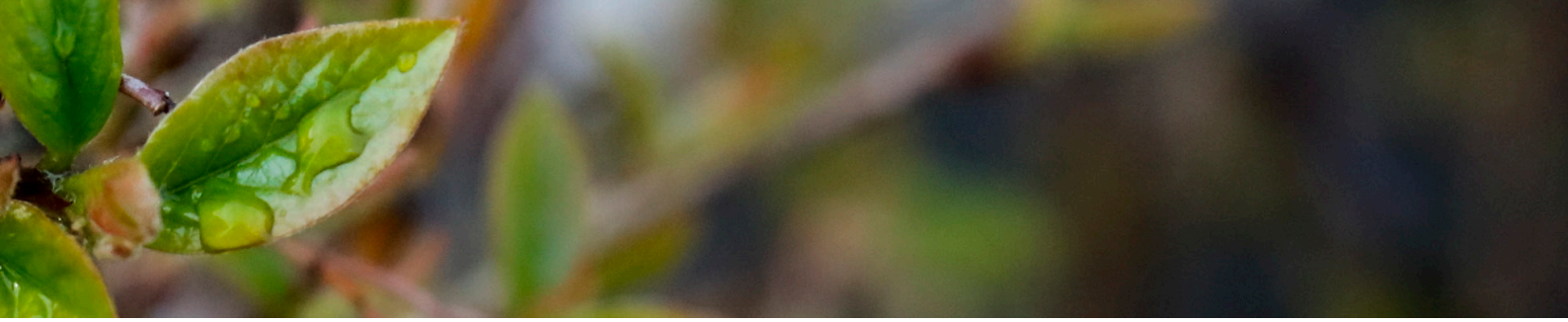
Eins og myndin sýnir var afkoman jákvæð bæði árin 2018 og 2019 en neikvæð um 53,2 milljónir króna árið 2020.

Þróun rekstrarniðurstöðu

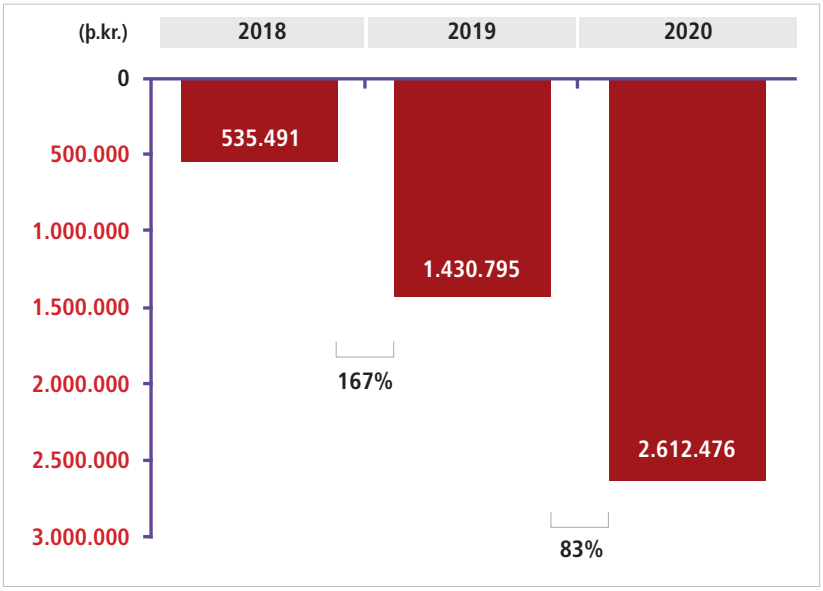


Myndin hér til hliðar sýnir rekstrarniðurstöðuna samtals hjá þjónustusvæðum/sveitarfélögum með fleiri en 4.000 íbúa og allt að 15.000 íbúa. Eins og þar kemur fram var rekstrarniðurstaðan jákvæð árið 2018 um 94 milljónir króna. Hins vegar var halli bæði árin 2019 og 2020 og eykst hann á milli áranna.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

Skjal sótt af '0000000000' dags: 25.10 2026

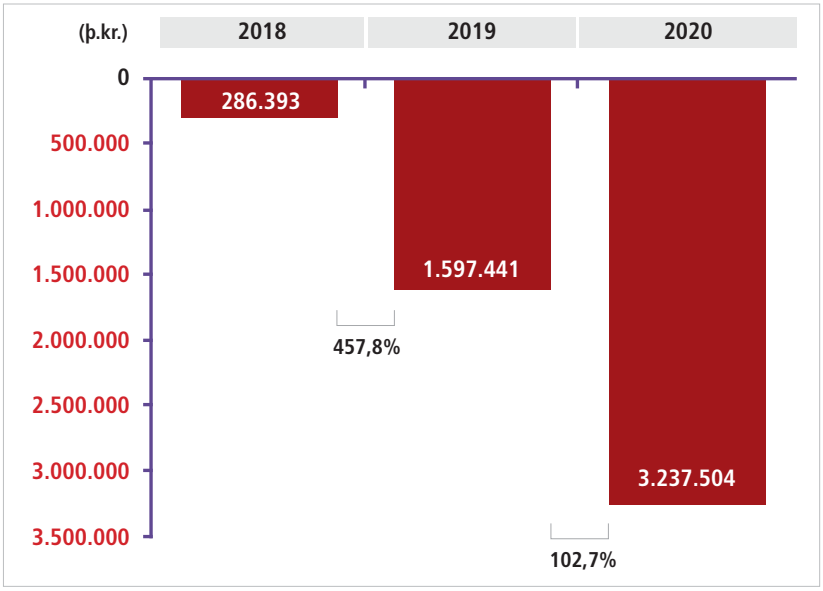


Þróun rekstrarniðurstöðu



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

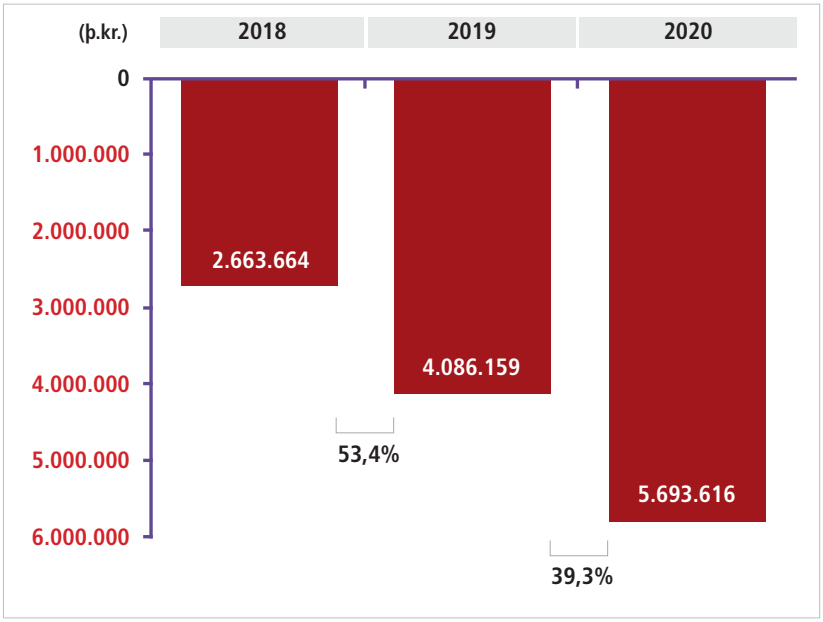
Þróun rekstrarniðurstöðu



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

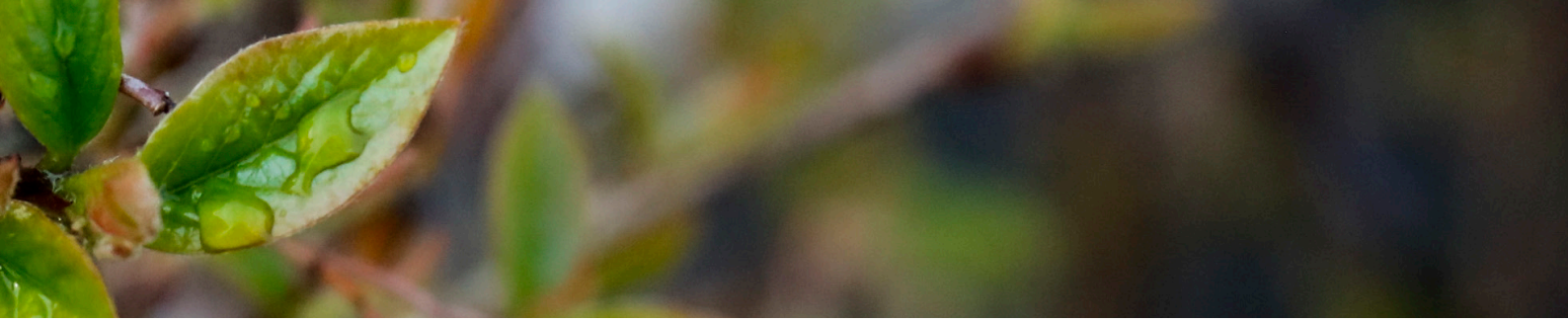
Skjal sótt af '00000000000' dags: 25.10 2026

Þróun rekstrarniðurstöðu



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

Skjal sótt af '00000000000' dags: 25.10 2026



Tafla 2 í þúsundum króna

Rekstur eftir þjónustuþáttum	2018	Breyting 2018-2019	2019	Breyting 2019-2020	2020	Mismunur 2020-2018	Breyting 2018-2020
Útsvar, framlög og aðrar tekjur	**20.531.673**	***3,3%***	**21.216.036**	***6,6%***	**22.621.933**	**2.090.260**	**10,2%**
Sameiginlegir liðir	(1.099.532)	*9,6%*	(1.204.991)	*(1,0%)*	(1.192.604)	(93.073)	8,5%
Stoðþjónusta (frekari liðveisla)	(864.457)	*2,4%*	(885.317)	*23,8%*	(1.095.903)	(231.445)	26,8%
Búseta	(13.666.478)	*10,9%*	(15.154.527)	*17,8%*	(17.858.407)	(4.191.928)	30,7%
Skammtímadvöl	(1.500.117)	*14,5%*	(1.718.308)	*17,9%*	(2.026.521)	(526.404)	35,1%
Stuðningsfjölskyldur	(483.086)	*5,9%*	(511.385)	*5,0%*	(536.720)	(53.634)	11,1%
Frístundaþjónusta (lengri viðvera)	(583.180)	*(1,3%)*	(575.697)	*42,3%*	(819.107)	(235.927)	40,5%
Börn með þroska- og geðraskanir	(847.744)	*61,6%*	(1.370.324)	*41,2%*	(1.934.331)	(1.086.587)	128,2%
Vinnumiðuð stoðþjónusta	(2.345.139)	*15,6%*	(2.710.908)	*0,8%*	(2.733.703)	(388.564)	16,6%
Notendasamningar og NPA	(1.161.660)	*53,2%*	(1.779.084)	*29,7%*	(2.307.284)	(1.145.624)	98,6%
Önnur þjónusta	(933.330)	*6,6%*	(994.637)	*5,7%*	(1.051.586)	(118.256)	12,7%
Samtals nettó gjöld	**(23.484.723)**	***14,6%***	**(26.905.179)**	***17,3%***	**(31.556.166)**	**(8.071.443)**	**34,4%**
Rekstrarniðurstaða eftir fjármagnsliði og afskriftir	**(2.953.049)**	***92,7%***	**(5.689.143)**	***57,0%***	**(8.934.232)**	**(5.981.183)**	**202,5%**

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

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

Í skýrslu stjórnenda í barnavernd á höfuðborgarsvæðinu um stöðu barna með fjölþættan vanda frá 2021 kom fram að börn árið 2021 með alvarlegan fjölþættan vanda væru samtals 31 í þeim sex sveitarfélögum sem komu að gerð skýrslunnar.[25] Í samanburði má nefna að í skýrslu nefndar um samhæfða þjónustu við börn með alvarlegar þroska- og geðraskanir frá 2013 kom fram að fjöldi slíkra barna væri áætlaður átta til tólf börn á hverjum tíma. Ljóst er að hér hefur orðið töluverð fjölgun í þessum hópi milli áranna 2013 og 2021. Samkvæmt upplýsingum frá sérfræðingateymi vegna barna með fjölþættan vanda var kostnaður sveitarfélaga vegna barna með fjölþættan vanda sem vistuð voru utan heimilis árið 2021 að meðaltali 74 m.kr. á hvert barn.

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

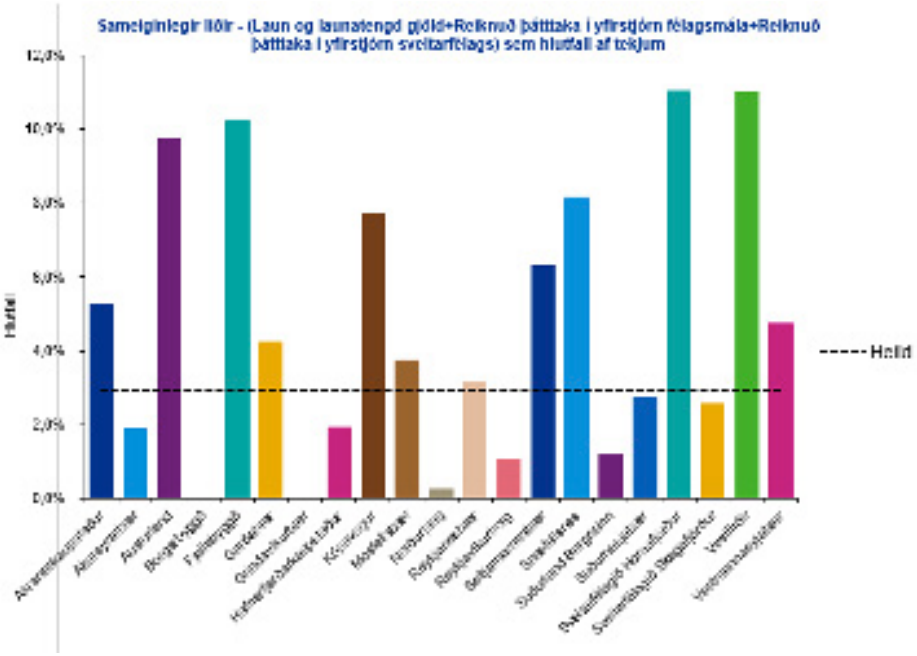
Eins og fram kemur í töflunni hækka útsvarstekjur, framlög og aðrar tekjur, sem ekki hafa verið dregin frá gjöldum sbr. framanritað, um 2.090 milljónir króna, eða 10%, en nettó útgjöld þjónustuþátta hækka um 8.071 m.kr. eða um 34%.

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

Skjal sótt af '0000000000' dags: 25.10.2026

1.1 Gjaldfærsla vegna sameiginlegs kostnaðar

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



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

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

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

Tillaga

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

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

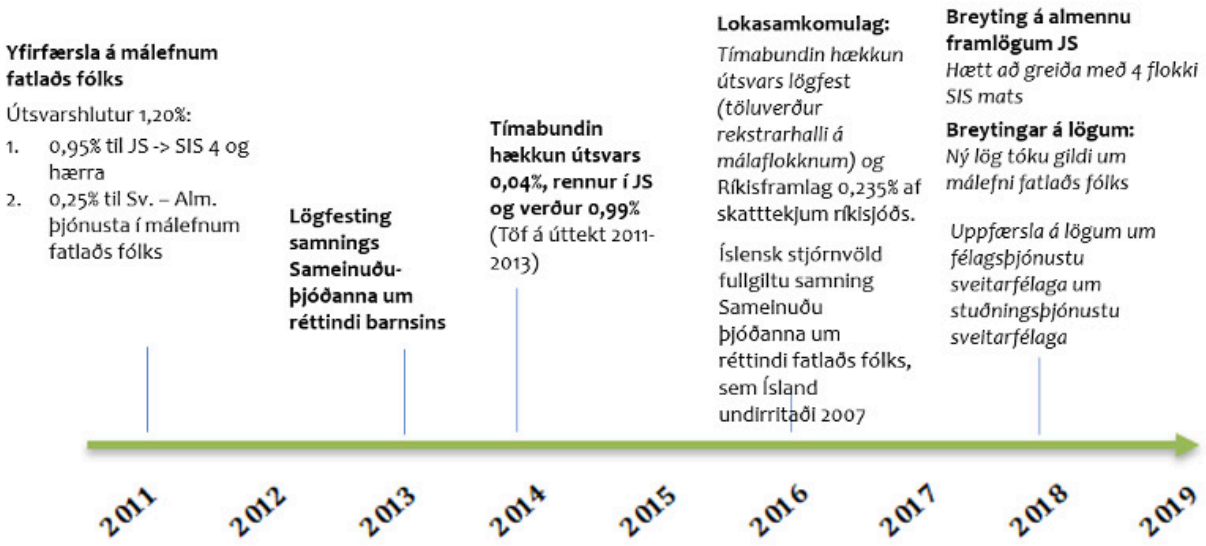
Einnig leggur starfshópurinn til að greining fari fram á þróun fjölda stöðugilda í málaflokknum frá yfirfærslunni 2011 til dagsins í dag og í framtíðinni verði haldið sérstaklega utan um fjölda stöðugilda í málaflokknum, sundurliðað eftir þjónustuþáttum og fært árlega í samræmda greiningarskjalið.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 25.10 2026

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

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

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



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

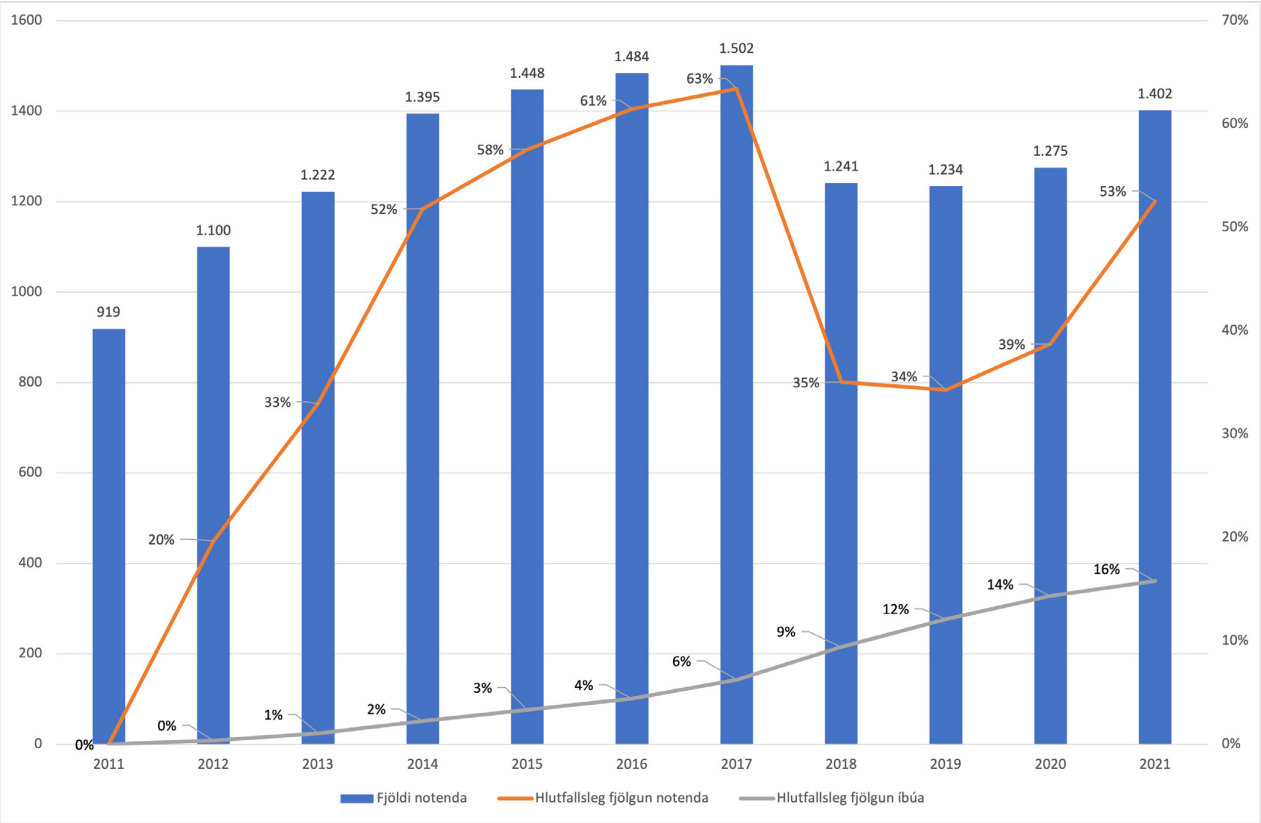
Vegna mikils kostnaðarauka hjá sveitarfélögunum vegna þjónustu við fatlað fólk var tekin tímabundin ákvörðun árið 2014 að hækka útsvarsprósentuna um 0,04 prósentustig þannig að af 1,24 prósentustigum af álagningarprósentu útsvars væri hlutdeild JS í útsvarsprósentunni hækkað í 0,99 prósentustig til úthlutunar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

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

Skjal sótt af '0000000000' dags: 25.10 2026

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

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



Heimild: Jöfnunarsjóður sveitarfélaga og Hagstofa Íslands.

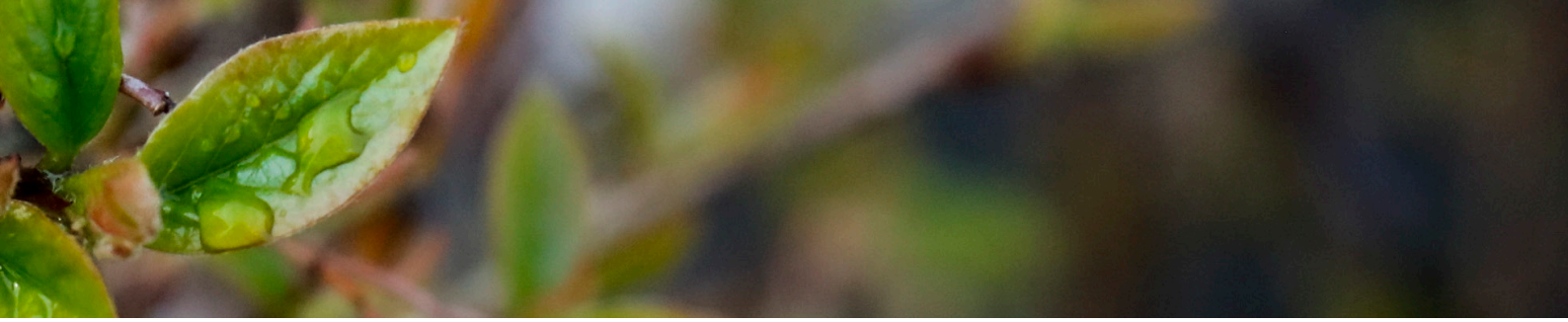
Myndin hér að ofan sýnir fjölda notenda sem greitt var með til sveitarfélaga frá Jöfnunarsjóði sveitarfélaga, hlutfallslega fjölgun notenda og hlutfallslega fjölgun íbúa á landinu öllu frá árinu 2011 til 2021.

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

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

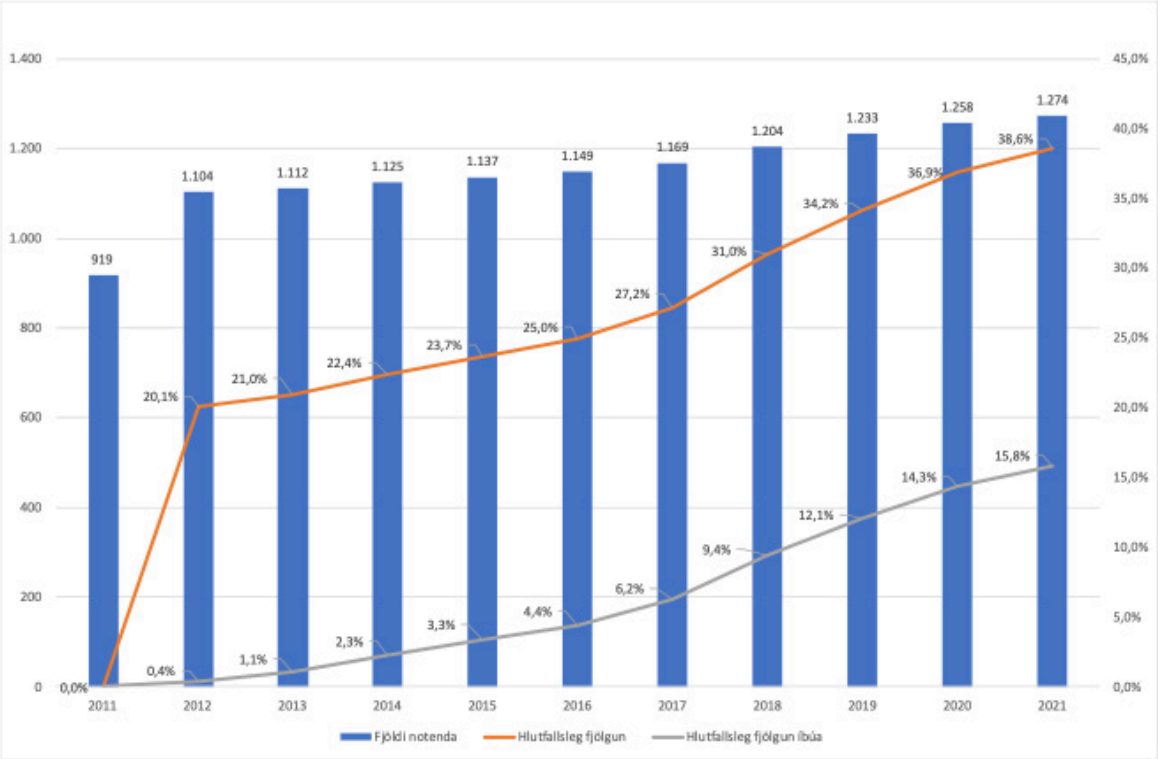
Árið 2021 voru notendur þjónustunnar sem greitt var fyrir komnir í 1.402, þ.e. í SIS-matsflokki V og ofar. Ef gert er ráð fyrir að það ár hafi notendur þjónustunnar verið um 300 í SIS-matsflokki IV eins og árið 2017 má ætla að þeir hafi verið samtals 1.702 árið 2021 í SIS-matsflokki IV og ofar, sem er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

Skjal sótt af '0000000000' dags: 25.10 2026



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

Mynd 3: Áætlaður fjöldi notenda út frá forsendum samkomulags ríkis og sveitarfélaga frá árinu 2010 um tilfærslu á þjónustu við fatlað fólk frá ríkinu til sveitarfélaga



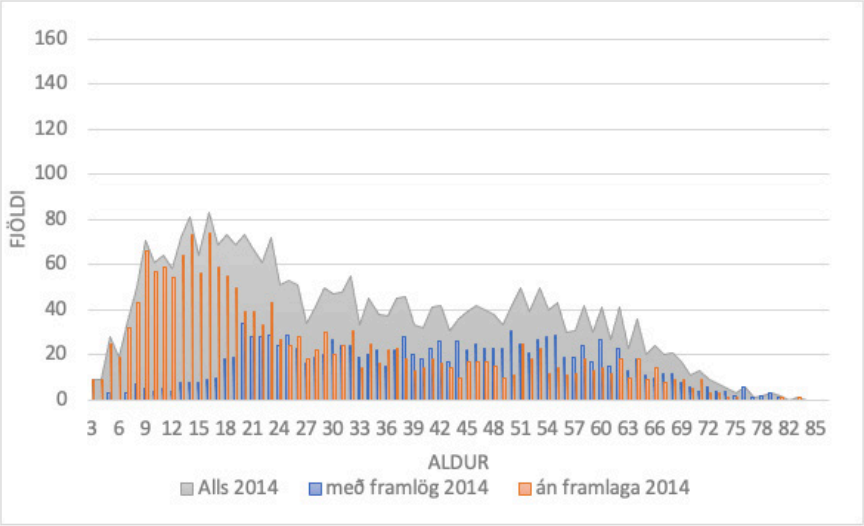
Mynd 3 sýnir áætlaðan fjölda notenda þjónustunnar miðað við þær forsendur sem gengið var út frá í samkomulagi ríkis og sveitarfélaga um tilfærslu þjónustu við fatlað fólk og að hlutfallsleg aukning notenda þjónustunnar væri í sama hlutfall og fjölgun íbúa á landinu öllu.

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

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

Skjal sótt af '0000000000' dags: 25.10 2026

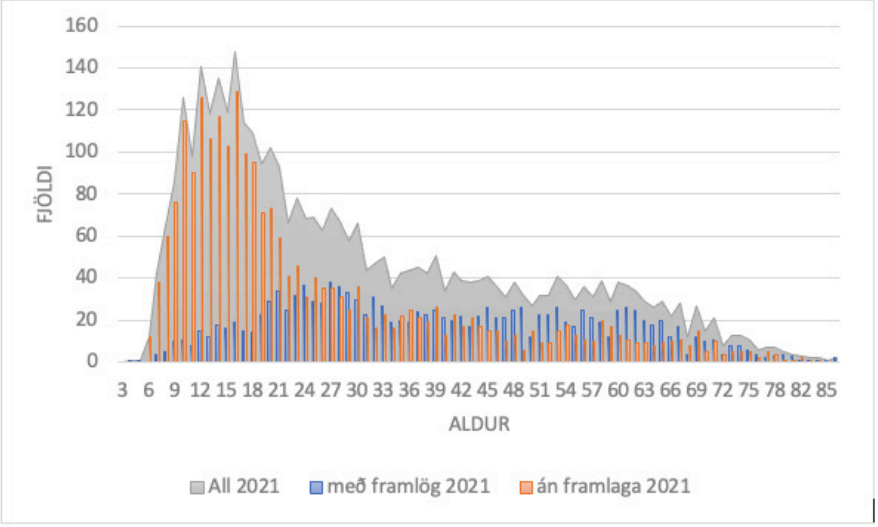
Mynd 4: Fjöldi einstaklinga, með og án framlaga, í gagnagrunni Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga árið 2014 – notendur í málaflokki fatlaðs fólks eftir aldri



Heimild: Jöfnunarsjóður sveitarfélaga 2022.

Árið 2014 voru 2.999 einstaklingar með og án framlaga samkvæmt gagnagrunni Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga. Í gagnagrunninum er að finna alla einstaklinga sem fengið hafa SIS-mat og greidd voru framlög með á grunni kostnaðar. Mikill meirihluti einstaklinga í gagnagrunninum er án framlaga en þeir voru 1.763, þar af voru um 40% börn á aldrinum 0-18 ára. Samtals voru 1.236 einstaklingar með framlög þetta árið. Á það verður að benda í þessu samhengi að IV. flokkur SIS-mats taldi til framlaga árið 2014 en var breytt árið 2018 í að greitt var einungis með SIS-flokki V og ofar. Til að gæta samræmis í gögnunum, voru einstaklingar sem voru í SIS-flokki IV árið 2014 og ekki voru greidd framlög með árið 2021 settir í hóp án framlaga árið 2014.

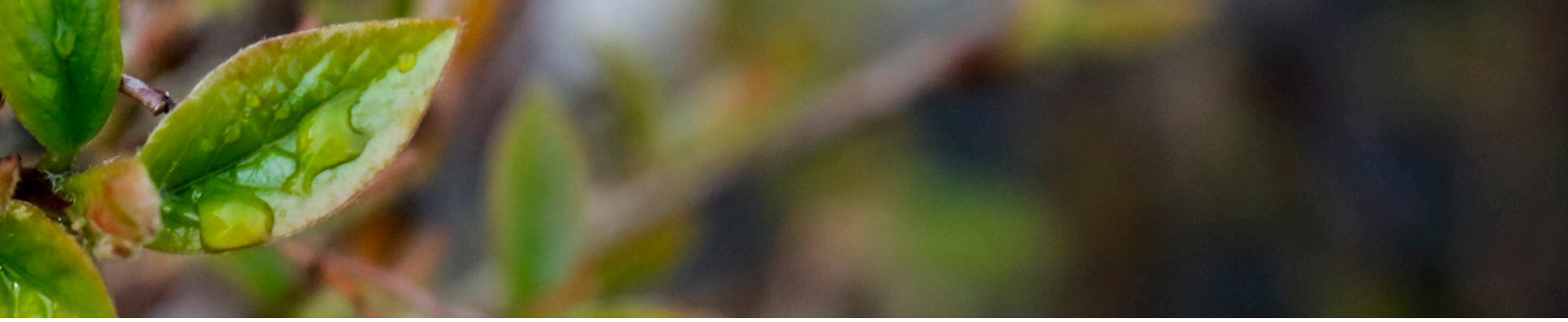
Mynd 5: Fjöldi einstaklinga, með og án framlaga, í gagnagrunni Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga árið 2021 – notendur í málaflokki fatlaðs fólks eftir aldri



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

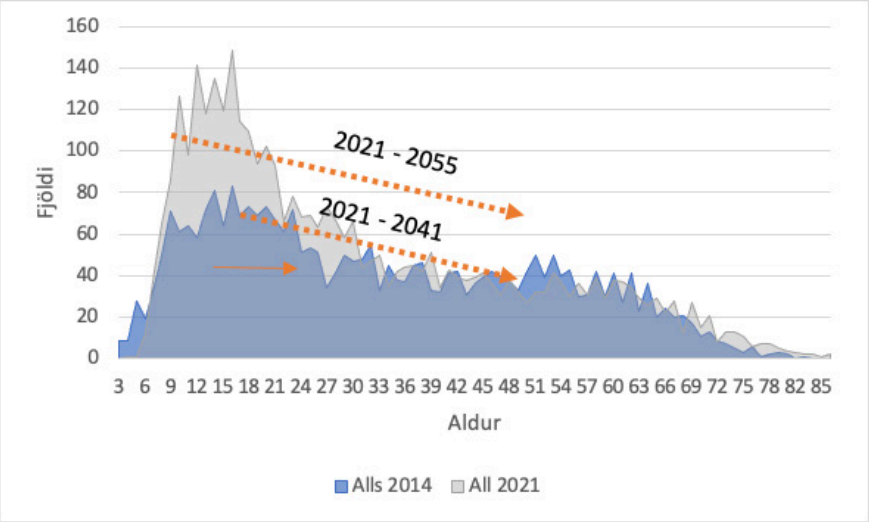
Fjöldi einstaklinga með framlög voru 1.402 og er aukning um 166 frá árinu 2014 eða 13%. Hafa verður í huga að ekki er greitt með einstaklingum í SIS--flokki IV í gagnagrunni Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga frá árinu 2021 en greitt var með þeim hópi árið 2014. Jafnframt voru gerðar breytingar á reikniaðferð Ráðgjafar- og greiningarstöðvar á SIS-mati sem leiddi til fjölgunar einstaklinga sem fá framlög á grunni SIS-mats.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 25.10 2026



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

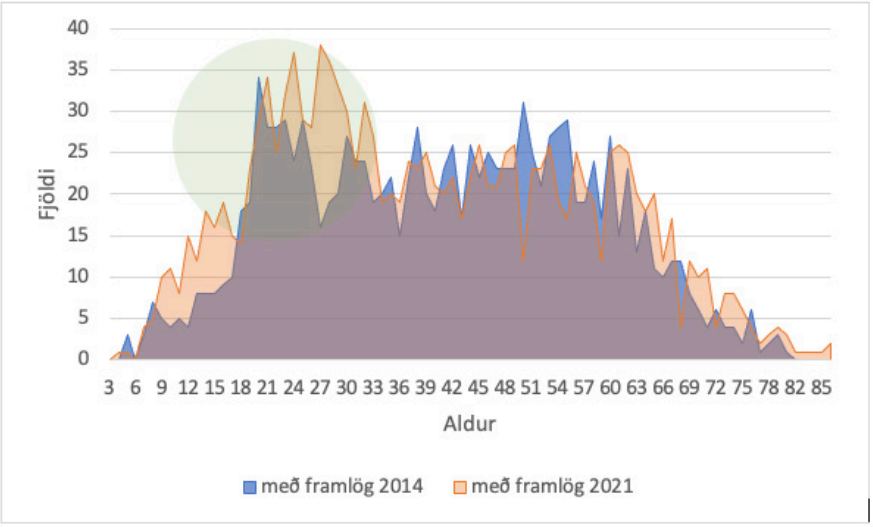
Mynd 6: Fjöldi einstaklinga, með framlög og án framlaga í gagnagrunni Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga annars vegar árið 2014 og hins vegar 2021 eftir aldri



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

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

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



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

Skjal sótt af '0000000000' dags: 25.10 2026

3 Kostnaðarþróun vegna NPA samninga

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

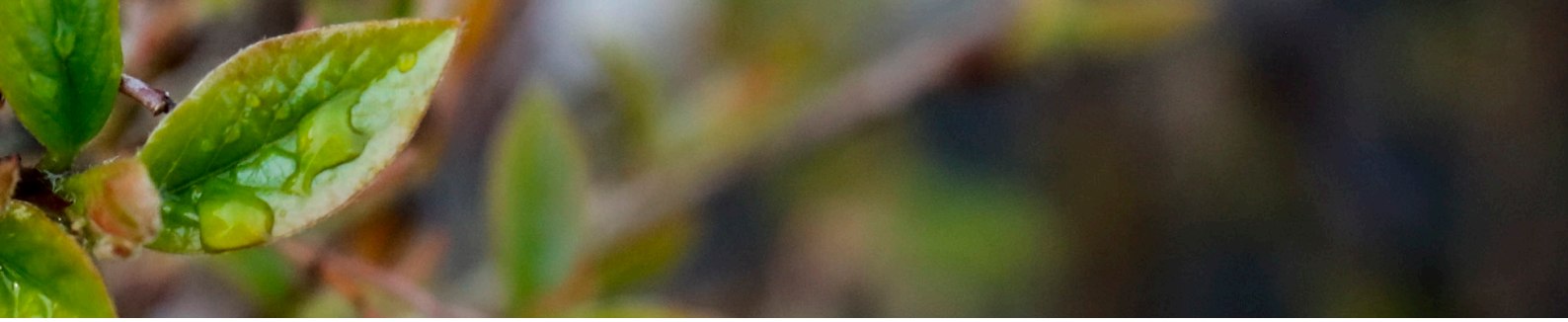
Á árinu 2012 voru gerðir 22 NPA-samningar, árið 2013 55 og 2014 voru samningarnir 51 talsins. Segja má að 2014 sé fyrsta eiginlega starfsárið þar sem allir NPA samningar giltu í 12 mánuði. Á árinu 2016 voru samningarnir 53 og árið 2017 var gert ráð fyrir því að þeir gætu orðið 55 talsins. NPA samningar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

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

Í greinargerð sem fylgdi frumvarpinu að lögunum nr. 38/2018 kemur fram: „[a]ð sett sé lágmark á NPA-samninga sem svarar 4 klst. þjónustuþörf á dag og miðað við að ekki verði gerðir NPA-samningar fyrir lægri fjár¬hæð en 5,4 millj. kr. á ári. Með 10% umsýslugjaldi yrði samnings¬fjárhæðin 6,0 millj. kr. Gert var ráð fyrir að innleiðing verk¬efnis¬ins tæki fimm ár eða árin 2018-2022 og heildarfjöldi samninga að lokinni innleið¬ingu verði 172 samn¬ing¬ar á landsvísu. Reiknað var með að tilfærsla útgjalda hjá sveitarfélögum yrði 15%, þ.e. að kostnaður við önnur þjónustuform lækki sem því svarar við upptöku á NPA-þjón¬ustu. Gert var ráð fyrir að hag¬ræðingunni yrði skipt milli sveitarfélaga og ríkisins þannig að hlutdeild ríkisins yrði 25%. Árleg kostn¬aðar-¬aukning ríkissjóðs yrði 71–74 millj. kr. og samtals kostnaðar¬aukning á fimm árum er metin 360 millj. kr. Árið 2022 verður framlag ríkisins á föstu verðlagi orðið samtals 560 millj. kr. Gert er ráð fyrir að þegar innleiðingu lýkur árið 2022 verði samið um varanlegt fyrirkomulag, þ.e. kostnaðar- og verka¬skipti vegna not¬enda¬¬stýrðrar persónulegrar aðstoðar til fram¬tíð¬ar. Umsamin fjárhæð þess samkomulags verði flutt varanlega frá ríki til sveitar¬félaga með fjárlögum 2023 og að frá og með því ári verði verkefnið alfarið á ábyrgð sveitarfélaga."

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

Skjal sótt af '0000000000' dags: 25.10 2026



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

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

3.1 Kostnaðarþróun við NPA samninga frá 2017

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

Ár	Fjöldi	Þar af m. almenn framlög	Heildar-fjárhæð NPA samninga	25% framlag	Almenn framlög	Framlög samtals	Niðurstaða (Samningar - framlög)	Meðaltals-kostnaður á hvern NPA samning	Hlutfallsleg hækkun meðaltals-kostnaðar		Meðaltals framlög á hvern NPA samning	Hlutfallsleg hækkun framlaga	
2017	55	42	819.069.042	204.767.261	466.579.450	671.346.710	-147.722.332	14.892.164	0%		12.206.304	0%	
2018	77	57	1.040.286.751	260.071.688	814.084.170	1.074.155.858	33.869.107	13.510.218	-9%	0%	13.950.076	14%	0%
2019	87	64	1.701.558.637	431.389.659	911.228.551	1.342.618.210	-358.940.427	19.558.145	31%	45%	15.432.393	26%	11%
2020	83	70	2.174.039.184	561.212.196	1.052.070.059	1.629.881.999	-544.157.184	26.193.243	76%	94%	19.637.133	61%	41%

Heimild: Jöfnunarsjóður sveitarfélaga.

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

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

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

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

Skjal sótt af '0000000000' dags: 25.10 2026

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

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

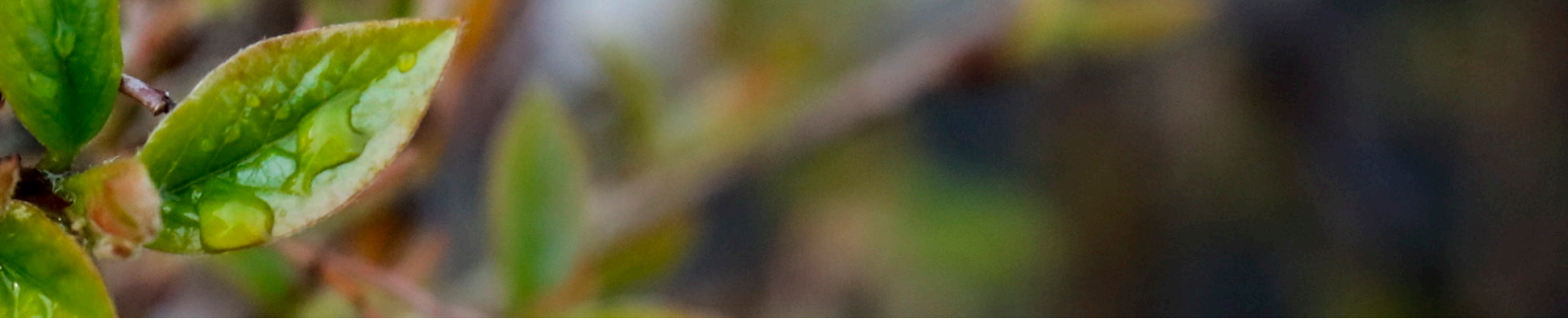
Mikil breyting hefur átt sér stað varðandi fjárhæð samninga fram til ársins 2020. Árið 2019 voru samningsupphæðir samtals að frádregnum framlögum 359 milljónir króna og meðaltal hvers samnings 19,6 milljónir króna. Síðan árið 2020 var mismunurinn kominn í 544 milljónir króna og meðaltal hvers samnings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

Samkvæmt þessu hafa samningsupphæðir að meðaltali hækkað um 94%, eða nánast tvöfaldast, á milli áranna 2018 og 2020, þegar framlögin sem tengjast þessum samningum hækkuðu samtals um 41%.

Milljónir króna	Fjöldi samninga	2018	2019	2020
40 til 60		1	10	25
30 til 39,5		12	28	15
20 til 29		7	8	9
6 til 19		28	27	26
2 til 5,9		29	14	8
Samtals		**77**	**87**	**83**

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

Skjal sótt af '0000000000' dags: 25.10 2026



3.2 Fjöldi klukkustunda o.fl.

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

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

Samantekið:

Ár	Fjöldi samninga	Vinnu--stundir	Aðstoðar-verkstjórn	Samtals	Meðatals fjöldi klst. á hvern samning	Fjöldi samn-inga með aðstoðar-verkstjórn	NPA samningar	Meðaltal
2019	87	38.992	228	39.220	450,8	8	1.701.558.637	19.558.145
2020	83	38.998	451	39.449	475,3	19	2.174.039.184	26.193.243
Breyting	**-4,6%**	**0,0%**	**97,8%**	**0,6%**	**5,4%**	**137,5%**	**27,8%**	**33,9%**

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

Skjal sótt af '00000000000' dags: 25.10 2026

4 Þróun útgjalda vegna búsetuúrræða

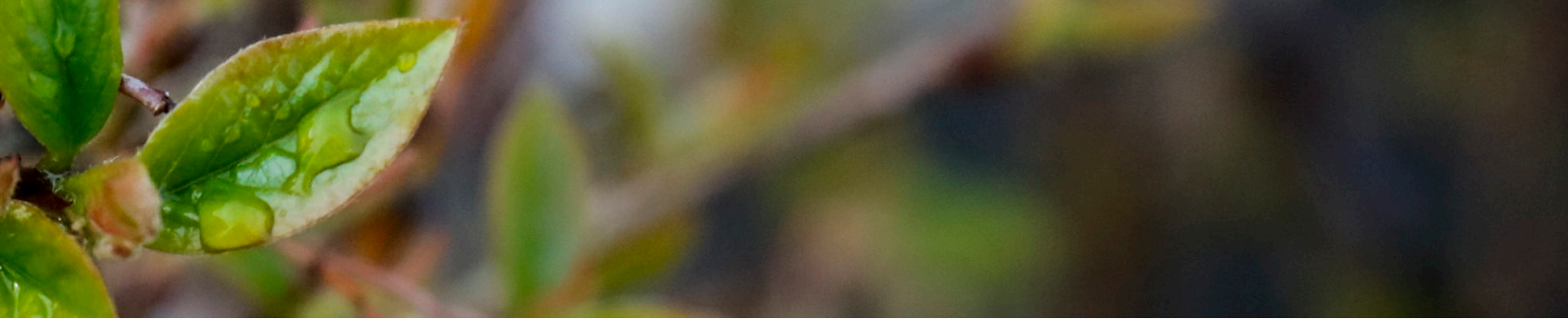
Í 9. gr. laga nr. 38/2018 kemur fram að fatlað fólk eigi rétt á húsnæði í samræmi við þarfir þess og óskir og félagslegri þjónustu sem gerir því kleift að búa á eigin heimili og stuðlar að fullri aðlögun þess og þátttöku í samfélaginu og að fatlað fólk á rétt á því að velja sér búsetustað og hvar og með hverjum það býr, til jafns við aðra. Þá kemur einnig fram að óheimilt sé að binda þjónustu við fatlað fólk því skilyrði að það búi í tilteknu búsetuformi.

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

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

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

Skjal sótt af '0000000000' dags: 25.10 2026



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

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

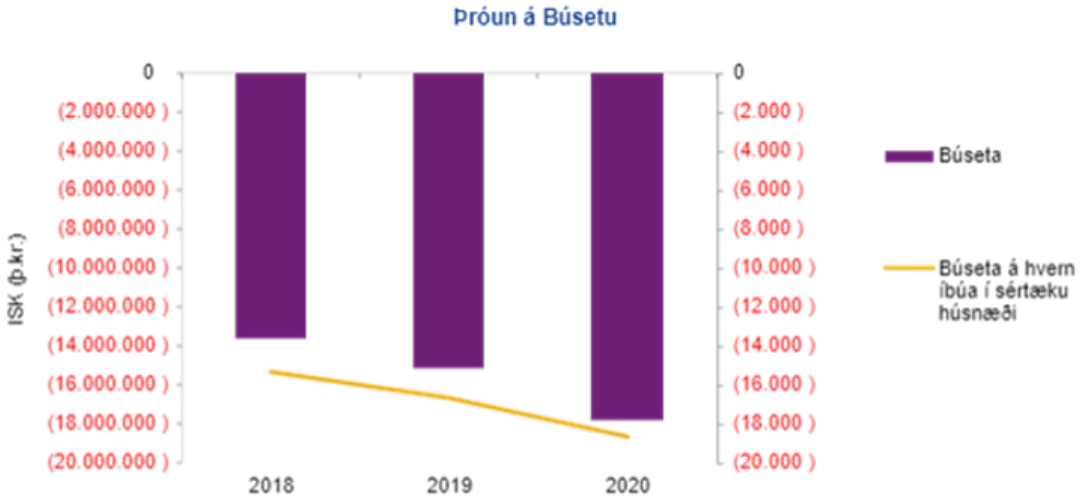
Búseta	2018	2019	2020
Tekjur			
Sértekjur	522.387	575.944	808.943
Rekstrargjöld			
Laun og launatengd gjöld	11.979.901	13.309.141	16.013.019
Vörukaup	68.909	87.462	101.994
Þjónustukaup	1.989.492	2.134.414	2.214.345
Framlög, styrkir og annar rekstrarkostnaður	310.332	370.468	507.399
Millifærslur	(42.048)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

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

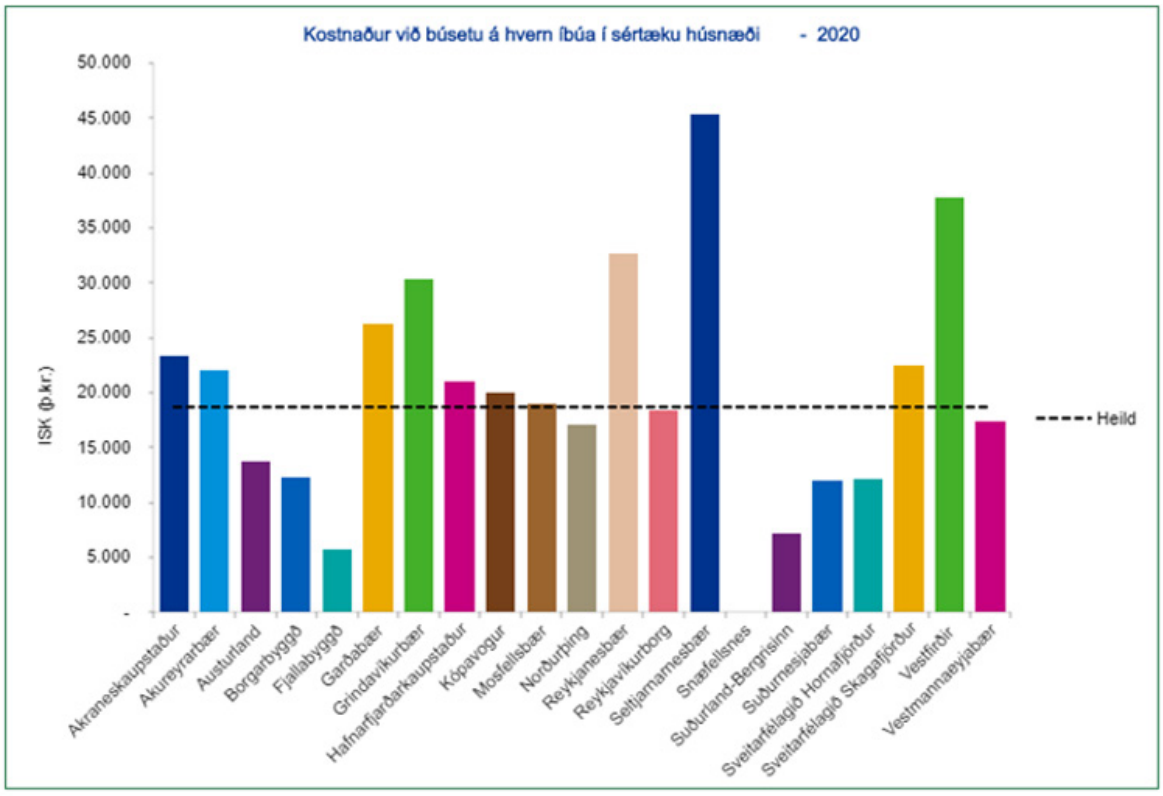
Rekstrargjöld	2018	2019	2020
Laun og launatengd gjöld	84%	84%	85%
Vörukaup	0%	1%	1%
Þjónustukaup	14%	13%	12%
Framlög, styrkir og annar rekstrarkostnaður	2%	2%	3%

Skjal sótt af '0000000000' dags: 25.10 2026

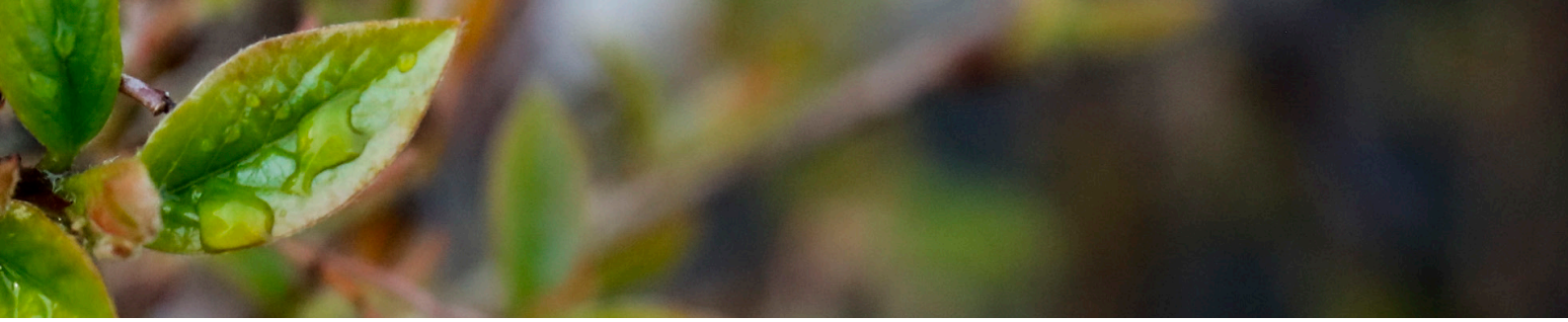
Meðalkostnaður á hvern íbúa í búsetu var 18.661 þ.kr. árið 2020 og hækkaði um 11,6% frá árinu 2019 og um 8,7% milli áranna 2018 og 2019. Samanlagt hækkaði kostnaður á tveimur árum um 3.271 þ.kr. eða um rúmlega 21%. Til samanburðar hækkuðu tekjur málaflokksins í heild aðeins um 3,3% árið 2019 og 6,8%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



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



Skjal sótt af '0000000000' dags: 25.10 2026



4.1 Nánari upplýsingar um úrræðin

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

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

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

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

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

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

Skjal sótt af '0000000000' dags: 25.10 2026

4.2 Biðlistar og flutningur úr herbergjasambýlum

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

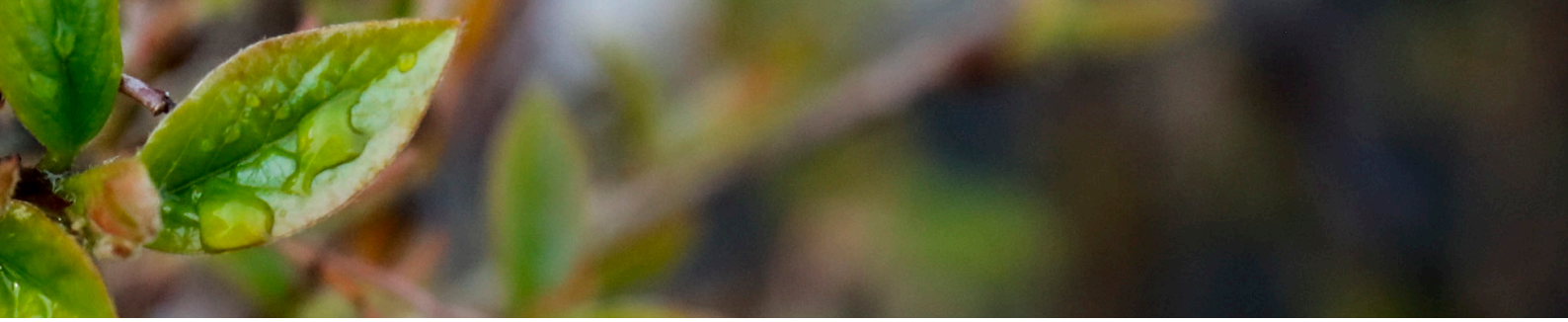
Fjöldi í sértæku húsnæðisúrræði	
Í herbergjasambýlum	193
Í búsetukjarna	621
Samtals í úrræðum sveitarfélaga	**814**
Í annarri búsetu (eigin, þriðja aðila)	144
Samtals fjöldi í sértæku húsnæði	**958**

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

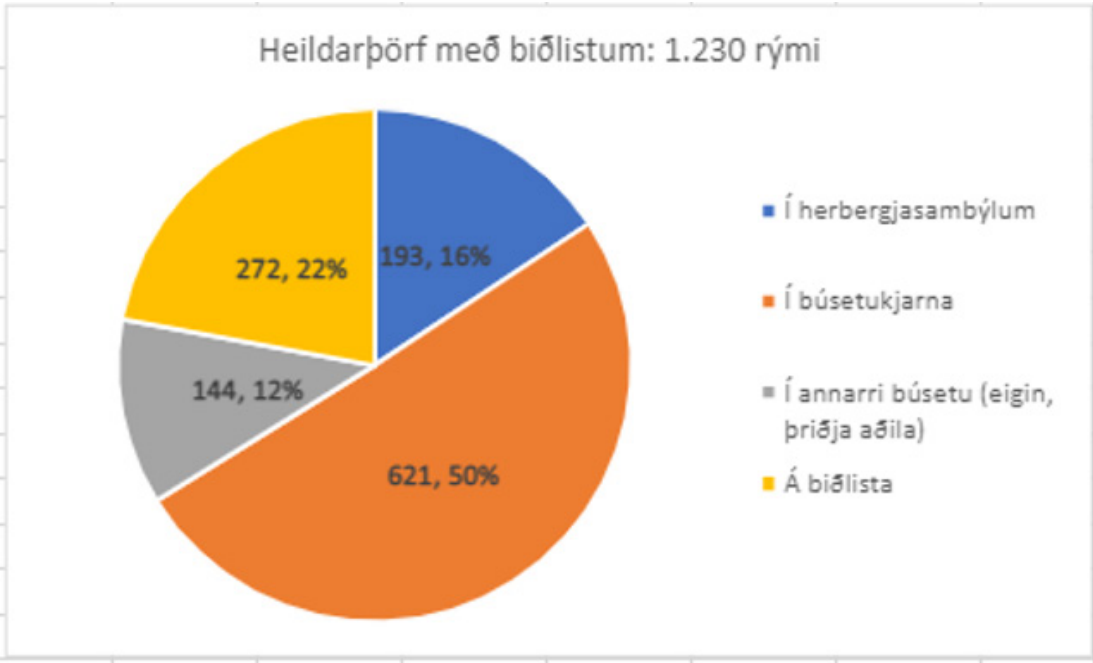
Samanlagt er þörf fyrir búsetuúrræði, þ.e. fjöldi í sértæku húsnæði og fjöldi á biðlista eftir húsnæðisúrræði hjá sveitarfélögunum metin eftirfarandi:

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

Skjal sótt af '0000000000' dags: 25.10 2026



Heildarþörf með biðlistum skiptist með eftirfarandi hætti:



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

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

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

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

Skjal sótt af '0000000000' dags: 25.10 2026

5 Áætluð kostnaðaraukning

Áætluð kostnaðaraukning vegna þjónustu í herbergjasambýli samanborið við þjónustu í íbúðakjarna

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

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

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

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

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

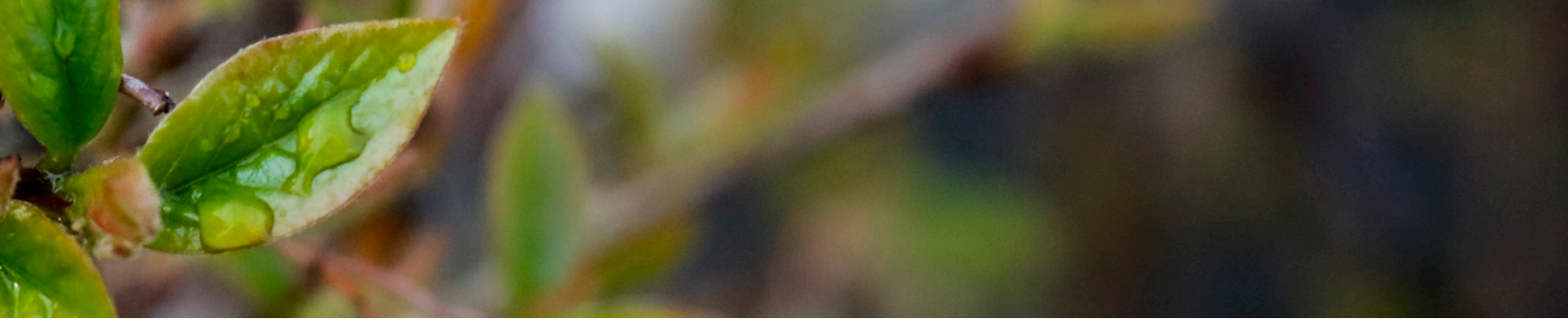
Miðað er við meðalkostnað Reykjavíkur og Akureyrar:

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

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

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

Skjal sótt af '0000000000' dags: 25.10 2026



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

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

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

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

Tillaga:

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

Skjal sótt af '0000000000' dags: 25.10 2026

Skjal sótt af '0000000000' dags: 25.10 2026