RÍKISENDURSKOÐUN

# Þjónusta við fatlað fólk samkvæmt lögum nr. 38/2018

## Innleiðing og framkvæmd sveitarfélaga

**Stjórnsýsluúttekt**



Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11.2026

**Skýrsla til Alþingis**

Október 2021

# Efnisyfirlit

**Inngangur** ..... **4**
**Niðurstöður** ..... **5**
**Tillögur til úrbóta** ..... **8**
**1 Lög nr. 38/2018 og nýmæli í þeim** ..... **12**
1.1 Helstu atriði laga nr. 38/2018 ..... 12
1.1.1 Stoðþjónusta ..... 12
1.1.2 Þjónusta við fötluð börn og fjölskyldur þeirra ..... 13
1.1.3 Atvinnumál ..... 14
1.1.4 Stjórnendur og starfsfólk ..... 15
1.1.5 Stjórn og skipulag ..... 16
1.2 Breytingar á lögum nr. 38/2018 ..... 16
1.3 Reglugerðir ..... 17
**2 Leiðbeiningar og þáttur ráðuneytis í innleiðingu** ..... **18**
2.1 Undirbúningur og samráð við hagaðila ..... 18
2.1.1 Samráð fyrir gildistöku ..... 18
2.1.2 Samráð eftir gildistöku og leiðbeiningar ..... 20
2.2 Yfirstjórn og eftirlit ráðherra ..... 22
2.2.1 Stefnumótun og innleiðing ..... 22
2.2.2 Fyrirkomulag ytra eftirlits ..... 24
2.2.3 Ytra eftirlit – Núgildandi verklag ..... 25
2.2.4 Skil réttindagæslu og eftirlits ..... 28
2.2.5 Gæðaviðmiðin ..... 29
2.3 Innra eftirlit ..... 30
**3 Framkvæmd sveitarfélaga** ..... **33**
3.1 Staða reglna við gildistöku ..... 33
3.2 Þróun á reglum og leiðbeiningarskylda ..... 34
3.2.1 Staða á reglum um þjónustuna og samvinna sveitarfélaga ..... 34
3.2.2 Yfirlit um reglur í gildi ..... 38
3.2.3 Leiðbeiningarskylda ..... 39
3.3 Árangur við framkvæmd þjónustunnar ..... 41

Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11 2026

3.3.1 Aðstæður við framkvæmd og álitamál ..... 41
3.3.2 Niðurstöður ytra eftirlits ..... 42
3.3.3 Virkni innra eftirlits ..... 44
3.3.4 Kærur og dómsmál ..... 45
3.4 Fjárhagslegar forsendur ..... 48

Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11 2026

# Inngangur

Í apríl 2021 óskaði félagsmálaráðuneyti eftir því að Ríkisendurskoðun gerði úttekt á innleiðingu og framkvæmd sveitarfélaga á lögum nr. 38/2018, um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir. Beiðnin var sett fram vegna vinnu starfshóps á vegum ráðuneytisins um heildarendurskoðun laganna. Í endurskoðunaráætlun Ríkisendurskoðunar kemur fram að í skýrslunni verði m.a. fjallað um:

**Innleiðing og framkvæmd**

- Hvernig hefur innleiðingu og framkvæmd sveitarfélaga verið háttað?
- Hafa verið brestir í innleiðingu laganna?
- Hafa verið brestir í framkvæmd sveitarfélaganna, þ.m.t. á leiðbeiningarskyldu þeirra?

**Yfirstjórn og eftirlit**

- Hvernig hefur félags- og barnamálaráðherra sinnt yfirstjórnar- og eftirlitshlutverki sínu?

**Markmið**

- Hefur markmiðum laganna verið náð?

Athygli er vakin á að Ríkisendurskoðun hefur ekki skoðað eða lagt sjálfstætt mat á hvernig sveitarfélögin hafa sinnt skyldum sínum um þjónustuna gagnvart einstaka notendum. Álit það sem kemur fram í þessari skýrslu um hvort markmiðum laganna hafi verið náð byggir fyrst og fremst á greiningu á svörum sveitarfélaga og félagsmálaráðuneytis og fyrirliggjandi gögnum. Jafnframt er byggt á greiningu á afstöðu Öryrkjabandalags Íslands og Landssamtakanna Þroskahjálpar til umfjöllunarefnis skýrslunnar. Í þessu sambandi er bent á að of stuttur tími er liðinn frá því að lögin tóku gildi til að hægt sé að meta með fullnægjandi hætti hvort markmiðum laganna hafi verið náð. Ríkisendurskoðun aflaði gagna frá sveitarfélögum[1], félagsmálaráðuneyti, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Landssamtökunum Þroskahjálp og Öryrkjabandalagi Íslands. Félagsmálaráðuneyti og Samband íslenska sveitarfélaga fengu skýrsluna til umsagnar og eru viðbrögð þeirra birt í kaflanum „Umsagnir og viðbrögð".

[1] Þar sem málefni sveitarfélaga falla ekki undir starfssvið ríkisendurskoðanda sbr. ákvæði laga nr. 46/2016 um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga fór gagnaöflun fram með milligöngu félagsmálaráðuneytis. Svör bárust í flestum tilvikum frá sveitarfélögum beint eða á vegum leiðandi sveitarfélaga viðkomandi þjónustusvæða. Ekki bárust svör frá Höfn í Hornafirði og Skorradalshreppi þrátt fyrir ítrekanir.



Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11.2026

# Niðurstöður

Á undanförnum áratug hefur hugmyndafræði að baki þjónustu við fatlað fólk breyst og ný nálgun í velferðarþjónustu og mannréttindamálum hefur rutt sér til rúms. Í lögum nr. 38/2018 er leitast við að mæta kröfum um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir. Í lögunum eru settar fram nýjar áherslur um aðgengi að þjónustu, sérstaklega hvað varðar sértækar stuðningsþarfir. Í þessum nýju áherslum felast áskoranir og tækifæri samhliða því að upp hafa komið ýmis álitamál og þá hefur óvissa ríkt um framkvæmd tiltekinna þátta. Í mörgum sveitarfélögum hefur vinna við setningu nýrra reglna um framkvæmd þeirrar þjónustu sem sveitarfélögum ber að veita dregist á langinn en áform eru til staðar um að ljúka þeirri vinnu á næstu mánuðum.

Í maí 2018 tók Gæða- og eftirlitsstofnun félagsþjónustu og barnaverndar (GEF) til starfa sem ráðuneytisstofnun en fram að því hafði velferðarráðuneyti (nú félagsmálaráðuneyti) formlegt eftirlit með þjónustu við fatlað fólk. Nýsamþykkt lög nr. 88/2021 um Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála (GEV), sem mun leysa GEF af hólmi, renna styrkari stoðum undir ytra eftirlit með þjónustunni en ákvæði nýju laganna fela aftur á móti í sér litlar breytingar á fyrirmælum um framkvæmd eftirlitsins. Tækifæri er til að þróa ytra eftirlitið nánar þegar ný stofnun tekur við því. Að mati Ríkisendurskoðunar væri rétt að leggja meiri áherslu á virkni eftirlitskerfa hjá þjónustuveitendum í stað þess að einblína á viðbrögð við ábendingum sem kunna að berast.

Samvinna sveitarfélaga í málaflokknum hefur tekið breytingum á undanförnum misserum meðal annars vegna þess að reglan um 8.000 íbúa lágmark að baki þjónustunni var aflögð á árinu 2018 samhliða því að kröfur um þjónustuna breyttust. Að sama skapi hefur óvissa um kostnað og í tilteknum tilvikum áform um sameiningu sveitarfélaga haft áhrif. Í dag er um átta þjónustusvæði að ræða þar sem tvö eða fleiri sveitarfélög vinna saman samkvæmt lögum nr. 38/2018 og samningi þar um. Þau sveitarfélög sem vinna sjálfstætt að þjónustunni eru um fimmtán talsins en þó eru dæmi um samstarf þeirra á milli sem er ólíkt að umfangi. Til samanburðar var heildarfjöldi þjónustuveitenda fimmtán áður en 8.000 íbúa reglan var aflögð. Þá hefur samstarf einnig verið á vettvangi Sambands íslenskra sveitarfélaga. Tækifæri til frekari samvinnu eru fyrir hendi t.d. í innra eftirliti, þróun reglna og framsetningu upplýsinga fyrir notendur, þó ekki sé um skilgreind þjónustusvæði að ræða.

Í beiðni félagsmálaráðuneytis var óskað eftir áliti Ríkisendurskoðunar á þremur megin þáttum.

- **Innleiðingu og framkvæmd sveitarfélaga á lögum nr. 38/2018. Hvort brestir hafi verið á innleiðingu laganna eða í framkvæmd sveitarfélaganna, þ.m.t. um leiðbeiningarskyldu**

  Þróun reglna og leiðbeininga fyrir notendur þjónustunnar seinkaði hjá flestum sveitarfélögum, m.a. vegna tafa sem urðu við að ljúka gerð leiðbeiningarefnis fyrir sveitarfélögin sem lögin kveða á um, breyttra aðstæðna vegna kórónuveirufaraldursins, manneklu og breytinga í samstarfi sveitarfélaga. Þá var vöntun á ítarlegri kynningu í vissum tilvikum þrátt fyrir að gripið hafi verið til ýmissa ráðstafana varðandi kynningu á lagaumhverfinu bæði af ráðuneyti, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, hjá



Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11.2026

sveitarfélögunum sjálfum auk hagsmunasamtaka. Fyrirkomulag samráðs og kynninga hefði þurft að taka meira mið af þörfum einstakra sveitarfélaga.

Sé tekið mið af svörum sveitarfélaga við spurningum Ríkisendurskoðunar og upplýsingum frá ráðuneyti, Gæða- og eftirlitsstofnun félagsþjónustu og barnaverndar (GEF), ásamt umfangi kærumála og dóma í málaflokknum, má almennt draga þá ályktun að innleiðing laganna og framkvæmd þjónustunnar hafi í meginatriðum verið í samræmi við markmið laganna. Gögn frá sveitarfélögum benda til að það miði í rétta átt þrátt fyrir ýmis álitaefni og áskoranir.

Að þessu sögðu eru engu að síður til staðar ýmis frávik sem leggja þarf áherslu á að leysa. Þau felast m.a. í því að sveitarfélög ættu að ljúka uppfærslu á reglum þar sem það hefur dregist og endurskoða samsvarandi upplýsingar um reglur og málsmeðferð á vefsíðum sveitarfélaga. Þá eru enn óleyst mikilvæg álitamál um tilhögun á fjármögnun ríkisins vegna NPA samninga og ágreiningur ríkir um túlkun á reglugerð nr. 1039/2018 varðandi biðlista o.fl., sbr. dóm Héraðsdóms Reykjavíkur í máli nr. E-2712/2020.

- **Hvernig félags- og barnamálaráðherra hefur sinnt yfirstjórnar- og eftirlitshlutverki sínu skv. 4. gr. laganna**

  Þrátt fyrir langan aðdraganda og samráð hefði undirbúningur að lagasetningu og innleiðingu mátt vera ítarlegri af hálfu bæði félagsmálaráðuneytis og sveitarfélaga. Tafir á útgáfu leiðbeiningarefnis auk annarra þátta seinkaði innleiðingu nýrra reglna hjá tilteknum sveitarfélögum.

  Ytra eftirlit hefur frá árinu 2018 verið framkvæmt af Gæða- og eftirlitsstofnun félagsþjónustu og barnaverndar. Með nýsamþykktum lögum nr. 88/2021 um Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála er skotið styrkari stoðum undir eftirlitið. Mikilvægt er að ný stofnun skerpi á áherslum um framkvæmd eftirlitsins þannig að betri yfirsýn náist, þ.m.t. yfir virkni innra eftirlits og umbætur hjá þeim sem veita þjónustuna.

  Samráð um stefnumótun í málaflokknum hefur farið fram m.a. í samráðsnefnd ríkis, sveitarfélaga og hagsmunaaðila. Við fullgildingu samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks skuldbundu íslensk stjórnvöld sig til að gera úttekt á framkvæmd samningsins á Íslandi og liggur fyrir skýrsla um þá úttekt sem ætti að styðja við frekari stefnumótunarvinnu. Samningurinn hefur ekki enn verið lögfestur eins og áformað var og gagnrýna hagsmunasamtök fatlaðs fólks þann seinagang.

  Áðurnefnd lög um Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála gefa vísbendingu um frekari þróun málaflokksins sem og vinna starfshóps um endurskoðun laga nr. 38/2018. Vaxandi óvissa er þó um fjármögnun og framkvæmd bráðabirgðaákvæða í síðarnefndu lögunum.

  Eyða þarf óvissu um fjármögnun samninga um notendastýrða persónulega aðstoð (NPA samninga) en með þeim hætti að afgreiðsla einstakra mála tefjist ekki úr hófi.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11 2026

- **Hvort markmiðum laganna hafi verið náð**

  Markmið laganna er 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 þar með skapa því skilyrði til sjálfstæðs lífs á eigin forsendum. Lögin vísa til þess að við framkvæmd laganna skuli framfylgt þeim alþjóðlegu skuldbindingum sem íslensk stjórnvöld hafa gengist undir, einkum í samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks sem Ísland fullgilti 23. september 2016. Samningur Sameinuðu þjóðanna og lög nr. 38/2018 hafa í för með sér aðra nálgun og annað þjónustustig en verið hefur í þessum efnum, sem óhjákvæmilega kallar á ákveðnar kerfis- og hugarfarsbreytingar hjá þjónustuveitendum.

  Ríkisendurskoðun telur að of stuttur tími sé liðinn frá gildistöku laganna svo unnt sé að leggja afgerandi mat á hvort markmiðum þeirra hafi verið náð. Í þessu sambandi verður jafnframt að horfa til þess að slíkt mat er vandkvæðum bundið eins og markmið laganna eru orðuð. Að veita bestu þjónustu á hverjum tíma er háð takmörkunum um m.a. fjármögnun, þekkingu og forgangsröðun og er það stöðugt viðfangsefni að tryggja þjónustustigið. Andinn í lagasetningunni er sá að reyna að tryggja nægjanlegt svigrúm fyrir sveitarfélög til þess að útfæra þjónustuna eftir því sem best hentar á hverjum stað um leið og leitast er við að tryggja réttindi notenda til sambærilegrar þjónustu óháð búsetu. Ríkisendurskoðun hefur af þessum sökum leitast við að leiða fram hvort veiting þjónustunnar hafi verið færð í þann búning að hún stuðli að framgangi markmiða laganna.

  Þeir annmarkar sem voru á undirbúningi og innleiðingu laganna, þ.m.t. á setningu uppfærðra reglna hjá sveitarfélögum, og óvissa um fjármögnun NPA samninga hafa haft áhrif á þjónustuna í vissum tilvikum og ágreiningsmál hafa ratað til dómstóla. Af þessu ferli má draga þann lærdóm að gera hefði þurft ráð fyrir lengri innleiðingartíma eða greina álitamál betur fyrir lagasetninguna þar sem löggjöfin kallar bæði á þróun innan stjórnsýslunnar og viðhorfsbreytingu.

  Úttekt Ríkisendurskoðunar bendir til að þjónusta og framkvæmd sveitarfélaganna hafi verið að þróast í rétta átt og að margt hafi áunnist. Í svörum sveitarfélaga kemur fram að unnið sé samkvæmt lögunum þó svo að uppfærslu á reglum um framkvæmd þjónustunnar sé ekki lokið hjá þeim öllum. Fjöldi og umfang kærumála hjá úrskurðarnefnd velferðarmála og þeir tveir dómar sem hafa fallið í málaflokknum á árinu 2021 benda til þess að í flestum tilvikum hafi sveitarfélög staðið sig vel þrátt fyrir ýmis álitamál.

  Í skýrslu þessari er lagt til að félagsmálaráðuneyti skilgreini nánar ytra eftirlit til að ná betri yfirsýn yfir virkni kerfa þjónustuveitenda í stað þess að eftirlitið beini sjónum sínum nánast eingöngu að einstaka málum eða ábendingum um þjónustuna. Slík nálgun getur stutt við áherslur á virkt innra eftirlit og þar með umbótastarf þeirra sem þjónustuna veita. Það skapar farveg til að bæta enn frekar þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11.2026

# Tillögur til úrbóta

1

**Bæta þarf leiðbeiningar- og kynningarferli**

Við laga- og reglugerðarbreytingar þarf að gæta þess að leiðbeiningarefni ráðuneytis og sveitarfélaga sé tilbúið samhliða gildistöku á nýjum kröfum eða að vel skilgreind útgáfuáætlun þar um liggi fyrir.

Mikilvægt er að við gildistöku laga nr. 88/2021 og tilheyrandi breytingar á lögum nr. 38/2018 verði ekki endurtekin óvissa um stöðu leiðbeiningarefnis og áforma um þróun þess og ábyrgð.

Þegar gerðar eru breytingar á kröfum og viðmiðum í málaflokknum, sem leiða m.a. af lagabreytingum, reglugerðum og leiðbeiningarefni, þarf að kynna slíkar breytingar ítarlega. Sníða þarf kynningarferli í málaflokknum þannig að væntingum og þörfum sveitarfélaga sé mætt. Það á ekki síst við um stærri og leiðandi sveitarfélög.

2

**Skýra þarf fjármögnun NPA samninga**

Skýra þarf fyrirkomulag fjármögnunar NPA samninga þannig að ákvæði laganna verði uppfyllt og að NPA samningar verði ekki háðir fyrirvörum vegna óvissu um fjármögnun.

Þá þarf afgreiðsluferli félagsmálaráðuneytis að vera gagnsætt og skilvirkt og sveitarfélög upplýst um afstöðu til samninga hverju sinni.

3

**Uppfæra þarf reglur og kynningarefni fyrir notendur þjónustunnar**

Æskilegt er að sveitarfélög hraði uppfærslu á eigin reglum til að eyða óvissu og renna styrkari stoðum undir þjónustuna og markmið laga nr. 38/2018.

Mörg sveitarfélög og/eða þjónustusvæði ættu jafnframt að endurskoða efni á vefsíðum sínum og gæta þess að framsetning viðkomandi efnis taki mið af þörfum þeirra sem nýta sér þjónustuna.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11 2026

4

**Styrkja þarf ytra og innra eftirlit**

Ytra eftirlit þarf að vera virkara og tíðni úttekta að aukast, með sérstaka áherslu á virkni kerfa þjónustuveitenda, frekar en að fást nær eingöngu við einstaka ábendingar. Nýta þarf lagaheimild um frumkvæðiseftirlit með virkari hætti til að kanna kerfisbundið virkni stjórnunarkerfa þeirra sem þjónustuna veita, þ.m.t reglur, verklagsreglur og innra eftirlit.

Leggja þarf aukna áherslu á innra eftirlit þjónustuveitenda og skilja betur á milli áherslna í ytra og innra eftirliti. Gefa þarf út leiðbeiningarefni um skipulag og framkvæmd innra eftirlits hvað varðar eftirfylgni með kröfum og gæðaviðmiðum.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11 2026

# Umsagnir og viðbrögð

## Viðbrögð félagsmálaráðuneytis

„Félagsmálaráðuneytið gerir ekki athugasemdir við drög Ríkisendurskoðunar að skýrslu um framkvæmd þjónustu við fatlað fólk samkvæmt lögum nr. 38/2018, innleiðing og framkvæmd sveitarfélaga."

## Viðbrögð Sambands íslenskra sveitarfélaga

### Bæta þarf leiðbeiningar- og kynningarferli

„Sambandið er algerlega sammála tillögur Ríkisendurskoðunar um ábyrgð á leiðbeiningar- og kynningarferli vegna áformaðra breytinga á lagaumhverfi þjónustunnar. Koma þarf í veg fyrir að sagan frá 2018 endurtaki sig með tilheyrandi óvissu, gráum svæðum og óútkljáðum álitaefnum. Sérstaklega er tekið undir mikilvægi þess að fagráðuneyti leggi upp kynningarferli, m.a. vegna nýrra laga um GEV, þannig að væntingum og þörfum sveitarfélaganna sé mætt.

Þá er að gefnu tilefni – vert að vara við þeirri tilhneigingu sem áður hefur komið í ljós, að ráðuneyti fresti því í lengstu lög að fjalla um álitaefni sem varða fjárhagsleg samskipti. Mjög áríðandi er að þær breytingar á lögum nr. 38/2018, sem heildarendurskoðunin skilar, fái vel ígrundað kostnaðarmat."

### Skýra þarf fjármögnun NPA-samninga

„Hér er rétt að hafa í huga að NPA-samningar eiga lögum samkvæmt að vera ákveðinn valkostur fyrir tiltölulega mjög lítinn hluta þess hóps fatlaðs fólks sem fær þjónustu skv. lögum nr. 38/2018.

Við eðlilegar aðstæður hefðu álitaefni tengd NPA átt að fá úrlausn í samræmi við þetta takmarkaða umfang. Óreiða við innleiðinguna, ógagnsæ vinnubrögð og ágreiningur um fjármögnun þjónustunnar leiddi þvert á móti til þess að gríðarlegur tími og orka hefur farið í þetta afmarkaða þjónustuform.

Sambandið styður tillögur Ríkisendurskoðunar um úrbætur á afgreiðsluferli og fjármögnun NPA-samninga. Taka þarf af skarið um að NPA samningar séu valkostur fyrir tiltölulega fáa notendur en ekki eitt meginform þjónustu við fatlað fólk, eins og látið hefur verið í veðri vaka."

### Uppfæra þarf reglur og kynningarefni fyrir notendur þjónustunnar

„Sambandið tekur undir þessa tillögu og mun fyrir sitt leyti halda áfram að aðstoða sveitarfélög við reglusetningu þeirra, með þau sjónarmið að leiðarljósi sem Ríkisendurskoðun lýsir í úttekt sinni. Þá mun sambandið hvetja sveitarfélög til þess að huga jafnt og þétt að því að kynningarefni á vefsíðum sé uppfært og aðgengilegt notendum, m.a. með framsetningu á formi auðlesanlegra texta. Úrbætur hvað þetta varðar eiga einnig við um vefsíður sambandsins, sem þurfa uppfærslu við eins og nefnt er efst á bls. 21 í skýrsludrögunum. Sambandið mun taka ábendingu Ríkisendurskoðunar þar um til meðferðar með það fyrir augum að ekki sé verið að miðla úreltum og mögulega misvísandi upplýsingum."



Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11.2026

**Styrkja þarf ytra og innra eftirlit**

„Sambandið tekur undir þessa tillögu þrátt fyrir að framkvæmd hennar muni að líkindum kalla á að sveitarfélög ráðstafi auknum mannafla og fjármunum í þágu innra eftirlits. Er þá gengið út frá því að öflugri eftirfylgni með gæðum þjónustunnar mun til lengri tíma skila ávinningi og bættri nýtingu þess fjár sem opinberir aðilar ráðstafa almennt til þjónustu við fatlað fólk.

Samhliða er rétt að halda því mjög ákveðið til haga að samhæfing í opinberri starfsemi gerist ekki af sjálfu sér. Slík áhersla kallar jafnan á að tiltekinn aðili innan stjórnsýslunnar sinni samhæfingarhlutverkinu sérstaklega.

Sambandið leggur áherslu á að sú nýja stofnun sem til verður þann 1. janúar n.k. skilgreini samhæfingarhlutverk sitt, í samvinnu við félagsmálaráðuneytið og sambandið, hvað varðar traust og öryggi í gæðum þjónustunnar sbr. 3. gr. laga nr. 88/2021."

Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11 2026

# 1 Lög nr. 38/2018 og nýmæli í þeim

Lög nr. 38/2018, um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir voru samþykkt á Alþingi þann 26. apríl 2018 og tóku gildi 1. október sama ár. Markmið laganna er að veita fötluðu fólki bestu þjónustu sem unnt er á hverjum tíma til að koma til móts við sértækar stuðningsþarfir þess. Lögin kveða á um að þjónustan skuli miða að því að fatlað fólk fái nauðsynlegan stuðning til þess að það geti notið fullra mannréttinda til jafns við aðra og að því séu sköpuð skilyrði til sjálfstæðs lífs á eigin forsendum. Þá skuli við veitingu þjónustunnar borin virðing fyrir mannlegri reisn, sjálfræði og sjálfstæði. Enn fremur kemur fram að við framkvæmd laganna skuli framfylgt þeim alþjóðlegu skuldbindingum sem íslensk stjórnvöld hafa gengist undir, einkum samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks.

## 1.1 Helstu atriði laga nr. 38/2018

Með lögfestingu laga nr. 38/2018 var leitast við færa lagasetningu á þessu sviði nær þeirri hugmyndafræði sem býr að baki þjónustu við fatlað fólk sem og nýrri nálgun í velferðarþjónustu og mannréttindamálum, sbr. m.a. samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks sem minnst var á hér að framan. Þá var við endurskoðun löggjafarinnar reynt að tryggja nægjanlegt svigrúm fyrir sveitarfélögin til að útfæra þjónustuna eftir því sem best hentar á hverjum stað jafnframt því sem leitast var við að tryggja réttindi til sambærilegrar þjónustu óháð búsetu.

Í stuttu máli má segja að lögin eigi að tryggja einstaklingsmiðaða þjónustu og lögð er áhersla á að meta þjónustuþarfir hvers og eins. Þau kveða á um rétt til þjónustu ef þörf fatlaðs einstaklings fyrir þjónustu eða þörf fyrir stuðning er meiri eða sérhæfðari en svo að henni verði fullnægt innan almennrar þjónustu, sbr. t.a.m. lög um félagslega þjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991.

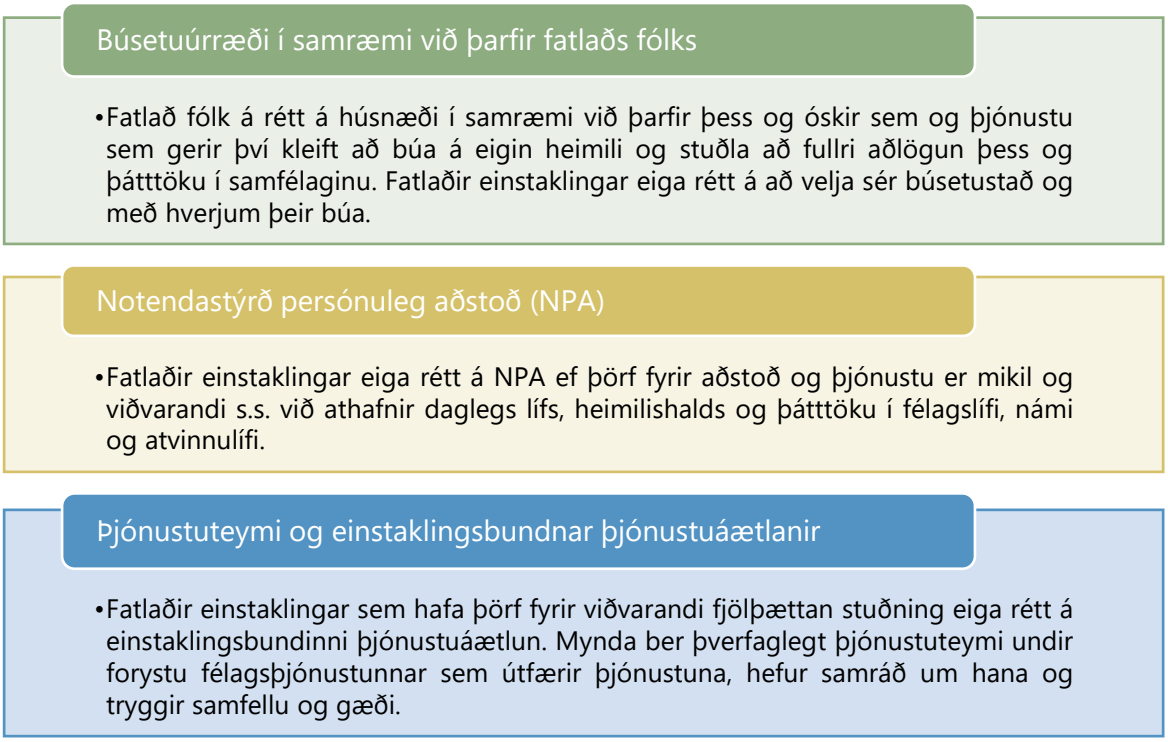
### 1.1.1 Stoðþjónusta

Ákvæði III. kafla laganna fjallar um stoðþjónustu og þar er kveðið á um að fatlaðir skuli eiga rétt á fjölbreyttri þjónustu sem er nauðsynleg þátttöku þeirra í samfélaginu án aðgreiningar þannig að þeir standi til jafns við aðra og þannig sé komið í veg fyrir félagslega einangrun þeirra. Í lögum nr. 38/2018 er horfið frá því að telja upp þær þjónustustofnanir sem sveitarfélögum er skylt að starfrækja en kveðið er á um að starfrækja skuli nauðsynlegar þjónustustofnanir.

Stoðþjónustan skal miðast við þarfir fatlaðra einstaklinga fyrir þjónustu sem á að treysta möguleika þeirra til sjálfstæðs heimilishalds og samfélagslegrar þátttöku, þ.m.t. þarfir til hæfingar og endurhæfingar, menntunar og atvinnu, sérhæfða ráðgjöf, félagslegan stuðning og samneyti.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11 2026

**Mynd 1.1 Yfirlit yfir þjónustuþætti**




*Heimild: Lög nr. 38/2018*

### 1.1.2 Þjónusta við fötluð börn og fjölskyldur þeirra

Sveitarfélögin eiga að tryggja að fötluð börn fái nauðsynlega þjónustu svo þau geti notið mannréttinda og mannhelgi til jafns við önnur börn. Þau eiga að geta lifað sjálfstæðu lífi og tekið þátt í samfélaginu án aðgreiningar. Fötluð börn eiga að njóta raunverulegs aðgangs að og njóta menntunar, þjálfunar, starfsundirbúnings og tómstunda. Ávallt skal hafa að leiðarljósi það sem er barni fyrir bestu. Þá skulu fjölskyldur fatlaðra barna fá næga þjónustu svo að börn þeirra njóti réttinda sinna til fulls og jafns við aðra.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11 2026

**Mynd 1.2 Yfirlit yfir þjónustuþætti við fötluð börn og fjölskyldur þeirra**




*Heimild: Lög nr. 38/2018*

### 1.1.3 Atvinnumál

Ákvæði V. kafla laganna fjalla um atvinnumál fatlaðs fólks og byggja þau á viljayfirlýsingu ríkis og sveitarfélaga um framtíðarskipan atvinnumála fatlaðs fólks frá 28. september 2015. Þar er kveðið á um að hvers konar atvinnu- og hæfingartengd þjónusta sem ætluð er fötluðu fólki skuli teljast til vinnumarkaðsaðgerða.

Vinnumálastofnun ber ábyrgð á og annast skipulag og vinnumarkaðsaðgerðir fyrir fatlað fólk en sveitarfélög skulu annast skipulag, framkvæmd og rekstur vinnustaða fyrir verndaða vinnu, hæfingu og virkniþjálfun, auk stoðþjónustu fyrir þátttakendur í vinnumarkaðsúrræðum. Til þess



Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11.2026

að tryggja samfellu á milli vinnumarkaðsaðgerða Vinnumálastofnunar og þjónustu sveitarfélaga samkvæmt lögunum skulu ráðgjafar sveitarfélaga, eða þjónustusvæða sem þau mynda, leita eftir samstarfi og samráði á grundvelli samstarfssamninga við Vinnumálastofnun um atvinnumál fatlaðs fólks. Þá skal fatlað fólk eiga forgang að atvinnu hjá ríki og sveitarfélagi ef hæfni þess til starfsins er meiri eða jöfn hæfni annarra sem um starfið sækja.

**Mynd 1.3 Yfirlit yfir atvinnutengda þjónustuþætti**

**Vernduð vinna, hæfing og dagþjónusta**

- Fatlað fólk skal eiga kost á atvinnu og hæfingu til að auka möguleika þess til þátttöku í daglegu lífi. Sveitarfélög skulu starfrækja vinnustaði fyrir verndaða vinnu, hæfingu og dagþjónustu fyrir fatlað fólk þar sem því stendur til boða þroska-, iðju- og starfsþjálfun. Fötluðu fólki skal standa til boða starfsþjálfun á almennum vinnumarkaði í samræmi við lög um vinnumarkaðsaðgerðir.

**Heimilt er að veita styrki vegna hæfingar og endurhæfingar**

- Sveitarfélögum er heimilt að veita fötluðu fólki styrki eða fyrirgreiðslu vegna félagslegrar hæfingar og endurhæfingar. Annars vegar til verkfæra- og tækjakaupa eða aðra fyrirgreiðslu vegna heimavinnu eða sjálfstæðrar starfsemi að endurhæfingu lokinni. Hins vegar styrk til greiðslu námskostnaðar sem ekki er greiddur samkvæmt ákvæðum annarra laga. Ráðherra skal gefa út leiðbeinandi reglur fyrir sveitarfélög um framkvæmd og fjárhæð styrkja.

*Heimild: Lög nr. 38/2018*

### 1.1.4 Stjórnendur og starfsfólk

Í VI. kafla laganna voru lögfest nýmæli um hæfi og skyldur starfsfólks og stjórnenda í þjónustu við fatlað fólk. Sú skylda er nú lögð á sveitarfélög að hafa á að skipa þroskaþjálfum til að starfa að verkefnum samkvæmt lögunum og jafnframt eftir því sem þörf krefur að ráða m.a. félagsráðgjafa, iðjuþjálfa, sálfræðinga og starfsfólk sem talar íslenskt táknmál.

Þá er óheimilt að ráða í störf sem unnin eru í þágu þjónustu við fatlað fólk hjá sveitarfélögum, byggðasamlögum, ríki eða einkaaðilum, hvar sem hún er veitt, þá sem hafa hlotið refsidóma vegna brota á ákvæðum XXII. kafla, 211. gr. eða 218. gr. almennra hegningarlaga[2]. Á það einnig við um verktaka og undirverktaka sem eru ráðnir til að sinna verkefnum samkvæmt lögunum hjá ofangreindum aðilum sem veita fötluðu fólki þjónustu.

Starfsfólki sem sinnir þjónustu við fatlað fólk ber í öllum samskiptum við það að gæta þess að sýna því fulla virðingu og hafa mannlega reisn fatlaðs fólks að leiðarljósi í öllum störfum sínum. Því ber jafnframt að standa vörð um hagsmuni fatlaðs fólks og gæta þess að réttindi þess séu virt. Verði starfsfólk þess áskynja að réttindi fatlaðs einstaklings séu fyrir borð borin ber því að

[2] Dómar um líkamsárás eða sviptingu á lífi.



Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11.2026

tilkynna réttargæslumanni um slíkt í samræmi við lög nr. 88/2011, um réttindagæslu fyrir fatlað fólk.

### 1.1.5 Stjórn og skipulag

Í II. kafla laganna er m.a. fjallað um ábyrgð ráðherra við veitingu starfsleyfa til einkaaðila svo og heimildir sveitarfélaga til að semja við einkaaðila um að annast þjónustu samkvæmt lögunum.

**Mynd 1.4 Yfirlit yfir stjórn og skipulag**

**Yfirstjórn og eftirlit ráðherra**

- Ráðherra fer með yfirstjórn málefna fatlaðs fólks og hefur eftirlit m.a. með því að þjónusta, starfsemi og rekstur sveitarfélaga og annarra aðila samkvæmt lögunum sé í samræmi við markmið þeirra, reglugerðir og reglur settar samkvæmt þeim. Ráðherra getur ákveðið að taka til umfjöllunar stjórnsýslu sveitarfélaga samkvæmt lögunum. Eftirlitinu er m.a. ætlað að tryggja sambærilega þjónustu við fatlaða einstaklinga í ljósi ólíkra þarfa. Þá ber ráðherra að hafa umsjón með gerð þjónustu- og gæðaviðmiða.

**Starfsleyfi eru almennt tímabundin**

- Reglugerð nr. 856/2020 um starfsleyfi til einkaaðila sem veita þjónustu við fatlað fólk hefur að geyma nánari reglur um skilyrði fyrir starfsleyfi. Reglugerðin kveður á um að virkt innra eftirlit verði að vera til staðar sem tryggi að viðurkenndu verklagi sé framfylgt og gæðaviðmið séu uppfyllt. Almennt eru starfsleyfi veitt tímabundið til þriggja ára. Gæða- og eftirlitsstofnun félagsþjónustu og barnaverndar (verður Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála) annast meðferð starfsleyfisumsókna og útgáfu starfsleyfa.

**Ábyrgð sveitarfélaga og samningar við einkaaðila**

- Sveitarfélögum er heimilt að gera samninga við einkaðila um að annast þjónustu samkvæmt lögum 38/2018. Þó er óheimilt að framselja mat og ákvörðun um magn og fyrirkomulag þjónustunnar til einkaaðila. Sveitarfélög bera ábyrgð á skipulagi og framkvæmd þjónustu þ.m.t. gæðum hennar við fatlað fólk og skiptir ekki máli hvort þjónustan sé veitt beint af sveitarfélaginu eða af einkaaðilum samkvæmt samningi þar um. Sveitarfélögum ber að hafa innra eftirlit með framkvæmd þjónustunnar.

*Heimild: Lög nr. 38/2018*

## 1.2 Breytingar á lögum nr. 38/2018

Lögum nr. 38/2018 hefur verið breytt fjórum sinnum frá gildistöku þeirra. Fyrsta breytingin var gerð með lögum nr. 90/2018 um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga og var eingöngu um orðalagsbreytingu að ræða. Aftur var gerð breyting með lögum nr. 71/2019 um breytingu á stjórnsýslulögum og kveðið á um að þagnarskylda hvíli á þeim sem starfa af hálfu stjórnvalda samkvæmt lögum nr. 38/2018. Þriðja breytingin var svo gerð með lögum nr. 84/2020 en breytingin felur í sér að í stað þess að ráðherra sé skylt að leita umsagnar notendaráða í öllum tilfellum þegar sótt er um starfsleyfi, beri ráðherra að útfæra samráð við notendaráð fatlaðs fólks í reglugerð. Fjórða og síðasta breytingin var samþykkt á Alþingi 11. júní 2021, sbr. lög nr. 88/2021 um Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála sem leysir m.a. af hólmi Gæða- og eftirlitsstofnun félagsþjónustu og barnaverndar.



Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11.2026

Með lögunum er sett á fót ný ríkisstofnun sem fer með eftirlit með gæðum þjónustu sem er veitt á grundvelli barnaverndarlaga, laga um Barna- og fjölskyldustofu, laga um félagsþjónustu sveitarfélaga, laga um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir, laga um málefni aldraða, laga um Ráðgjafar- og greiningarstöð, laga um þjónustu- og þekkingarmiðstöð fyrir blinda, sjónskerta og einstaklinga með samþætta sjón- og heyrnarskerðingu og laga um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna. Lögin taka gildi 1. janúar 2022.

## 1.3 Reglugerðir

Lögin ein og sér lýsa markmiðum og almennum ákvæðum um stoðþjónustu, einkum um aðgengi að og skipulag þjónustunnar ásamt samráði. Við undirbúning að setningu laganna var lögð áhersla á samhliða gildistöku reglugerða sem mælt er fyrir um í lögunum. Útgáfu reglugerða var lokið svo til samhliða gildistöku laganna.

Reglugerðirnar hafa að geyma nánari fyrirmæli um stoðþjónustuna og málsmeðferð en lýsa ekki útfærslu eða verklagi nema á takmarkaðan hátt. Þetta fyrirkomulag gerir sveitarfélögum kleift að bjóða upp á aðgengi að þjónustu eins og talin er henta samkvæmt aðstæðum hvers sveitarfélags og þarf sú þjónusta að uppfylla tilgreindar lágmarkskröfur um aðgengi að þjónustunni.

Eftir útgáfu reglugerðanna hafa tvær breytingareglugerðir tekið gildi að höfðu samráði ráðuneytis við hagsmunasamtök fatlaðs fólks og Samband íslenskra sveitarfélaga. Tafla 1.1 sýnir yfirlit yfir þær reglugerðir sem settar hafa verið.

**Tafla 1.1 Yfirlit yfir reglugerðir**

| Heiti | Númer | Dags. |
|---|---|---|
| Reglugerð um starfsleyfi til félagasamtaka, sjálfseignarstofnana og annarra þjónustu- og rekstraraðila sem veita þjónustu við fatlað fólk | 1033/2018 | 07.11.2018 |
| Reglugerð um biðlista, forgangsröðun og úrræði á biðtíma eftir þjónustu | 1035/2018 | 07.11.2018 |
| Reglugerð um eftirlit og eftirfylgni vegna þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir | 1036/2018 | 07.11.2018 |
| Reglugerð um starfsemi og aðbúnað á skammtímadvalarstöðum | 1037/2018 | 07.11.2018 |
| Reglugerð um búsetu fyrir börn með miklar þroska- og geðraskanir | 1038/2018 | 07.11.2018 |
| Reglugerð um breytingu á reglugerð um húsnæðisúrræði fyrir fatlað fólk nr. 370/2019 | 1039/2018 | 07.11.2018 |
| Reglugerð um notendastýrða persónulega aðstoð[3] | 1250/2018 | 21.12.2018 |
| Reglugerð um starfsleyfi til einkaaðila sem veita þjónustu við fatlað fólk | 856/2020 | 17.08.2020 |

*Heimild: Vefur Stjórnartíðinda*

[3] Breytt með reglugerð nr. 240/2019.



Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11.2026

# 2 Leiðbeiningar og þáttur ráðuneytis í innleiðingu

Í aðdraganda að setningu laga nr. 38/2018 og þeirra reglugerða sem kveðið er á um í lögunum var haft víðtækt samráð við sveitarfélög og hagsmunasamtök fatlaðs fólks sem fólst meðal annars í þátttöku hagaðila í starfshóp um endurskoðun laga nr. 59/1992 um málefni fatlaðs fólks.

Áhersla var lögð á að reglugerðir tækju gildi því sem næst samhliða lögunum til að stuðla að virkri og snurðulausri innleiðingu laganna hjá sveitarfélögum. Kynningarfundir voru haldnir á vegum Sambands íslenskra sveitarfélaga og velferðarráðuneytis (nú félagsmálaráðuneyti) fyrir og eftir gildistökuna.

Auk reglugerðanna er leiðbeiningarefni mikilvæg stoð fyrir framkvæmd þjónustunnar en það var ekki tiltækt, sbr. tafla 2.1 hér að neðan. Lög nr. 38/2018 ásamt reglugerð nr. 1036/2018 kveða á um fyrirkomulag eftirlits þar sem 4. gr. laganna fjallar um eftirlitshlutverk ráðherra en 5. gr. vísar í innra eftirlit sveitarfélaga með almennum hætti.

## 2.1 Undirbúningur og samráð við hagaðila

### 2.1.1 Samráð fyrir gildistöku

Undirbúningshópur að lagasetningunni var skipaður fulltrúum sveitarfélaga, félagsmálastjóra, hagsmunasamtaka, innanríkisráðuneytis og velferðarráðuneytis (nú félagsmálaráðuneyti). Aðkoma einstakra sveitarfélaga var einkum með þátttöku fulltrúa sem skipaðir voru í nefndir og starfshópa af hálfu Sambands íslenskra sveitarfélaga.

Samráð átti sér einnig stað við undirbúning reglugerða og síðari breytinga á þeim. Slíku samráði var þó ekki til að dreifa við setningu reglugerðar nr. 1039/2018, um breytingu á reglugerð um húsnæðisúrræði fyrir fatlað fólk nr. 370/2016. Samkvæmt ákvörðun félagsmálaráðuneytis fór sú breyting ekki í gegnum samráðsgátt stjórnvalda eða starfshóp eins og var viðhaft við undirbúning annarra reglugerða á grundvelli laga nr. 38/2018. Tekist var á um breytingar sem kveðið er á um í reglugerð 1039/2018 í máli A gegn Reykjavíkurborg, sbr. dóm Héraðsdóms Reykjavíkur sem kveðinn var upp 16. júní 2021 en nánari umfjöllun um dóminn er að finna í kafla 3.

> Samráðsskortur var við setningu reglugerðar nr. 1039/2018. Að mati Ríkisendurskoðunar er mikilvægt að samráðsgátt stjórnvalda sé nýtt við breytingu á reglugerðum til að stuðla að því að sem flest sjónarmið komi fram. Slíkt ætti að tryggja betri niðurstöðu og meiri sátt um breytingarnar.

Í ágúst 2018, skömmu fyrir gildistöku laganna, var haldinn upplýsinga- og fræðslufundur á vegum Sambands íslenskra sveitarfélaga með þátttöku velferðarráðuneytis (nú félagsmála-ráðuneyti) og hagsmunasamtaka. Þá hélt GEF (Gæða- og eftirlitsstofnun félagsþjónustu og

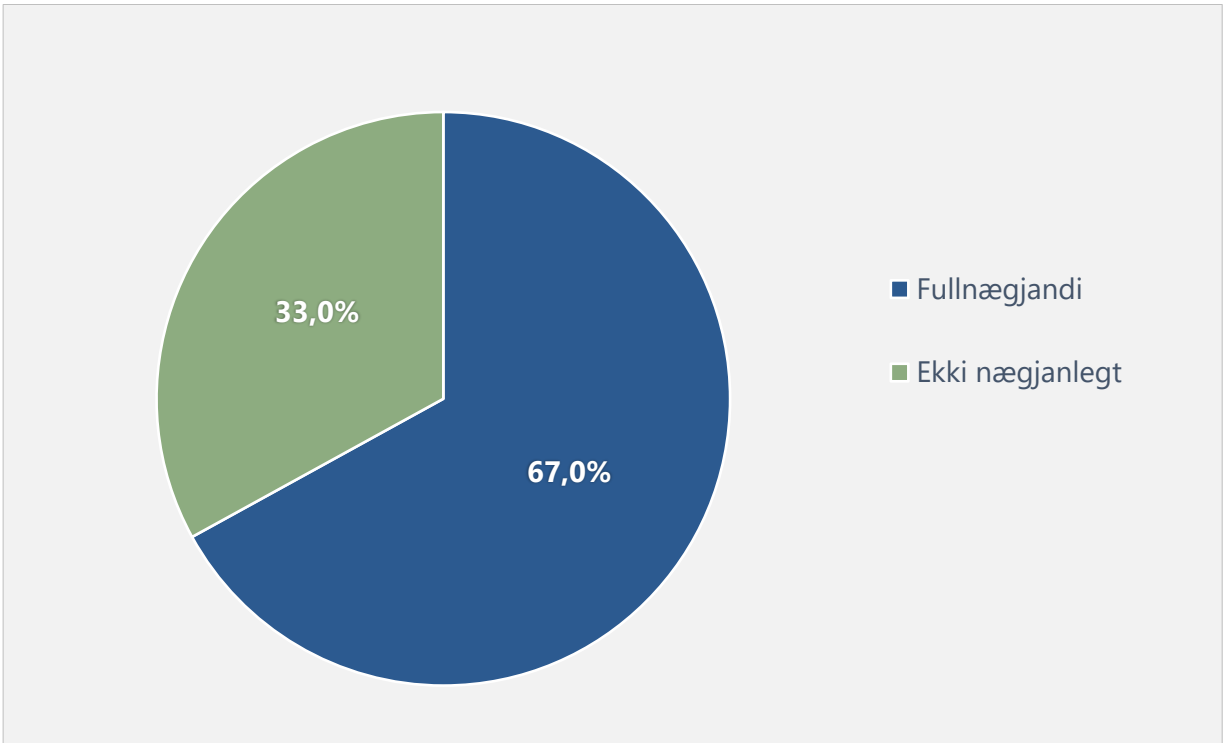


Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11.2026

barnaverndar) kynningu á starfsemi stofnunarinnar á fundi Samtaka félagsmálastjóra fyrr á sama ári. Þá var um að ræða sérstaka upplýsingagjöf á vegum Sambands íslenskra sveitarfélaga í formi leiðbeininga og samráðs við sveitarfélög.

Af svörum sveitarfélaganna má ráða að skiptar skoðanir eru um það samráð sem var viðhaft. Sum sveitarfélög lýsa yfir ánægju með samráðsferlið á meðan önnur urðu lítið vör við það. Þannig telja nokkur stærri sveitarfélög utan höfuðborgarsvæðisins að samráð um innleiðingu laganna hafi ekki verið mikið fyrir gildistöku þeirra. Sem dæmi hafi helst verið um að ræða fræðslu og kynningar um NPA en önnur nýmæli og breytingar sem fólust í lögunum hafi ekki verið kynnt sérstaklega utan eins fundar á vegum Sambands íslenskra sveitarfélaga. Þá nefna tvö sveitarfélög með fleiri en fjögur þúsund íbúa að þau hafi ekki orðið vör við annað samráð en það sem fólst í framlagningu frumvarpsdraga í samráðsgátt stjórnvalda. Mynd 2.1 sýnir afstöðu þeirra sveitarfélaga sem svöruðu fyrirspurnum Ríkisendurskoðunar um samráð og leiðbeiningar vegna gildistöku laga nr. 38/2018.

**Mynd 2.1 Afstaða sveitarfélaga um samráð og leiðbeiningar**




*Heimild: Svör sveitarfélaga við fyrirspurnum Ríkisendurskoðunar*

Af svörum þeirra sveitarfélaga sem telja að skortur á samráði og leiðbeiningum hafi verið fyrir hendi má ráða að ólíkar væntingar til samráðs og kynningarefnis móti afstöðu þeirra. Samband íslenskra sveitarfélaga og félagsmálaráðuneyti gerðu grein fyrir hvernig samráði og kynningu var háttað, m.a. með kynningarfundum, birtingu í samráðsgátt og þátttöku hagaðila í samráðshópum.

Þær reglugerðir sem lög nr. 38/2018 kveða á um að ráðherra skuli setja tóku gildi nær samhliða gildistöku laganna eða um mánuði síðar og kröfurnar lágu því fyrir þó leiðbeiningar um nálgun væru enn í mótun. Í svörum sveitarfélaganna kemur fram að nokkur óvissa hafi ríkt um þau

Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11.2026

áhrif sem nýjar kröfur hefðu í för með sér enda bæði um ákveðna kerfisbreytingu að ræða og jafnframt ný tækifæri sem fyrirséð var að myndi taka tíma að greina og vinna úr.

> Þó svo meirihluti sveitarfélaganna sé jákvæður í garð samráðsferilsins þá benda þær undantekningar sem þar eru á til þess að samráð hefði þurft að vera meira á undirbúningsstigi.
>
> Ríkisendurskoðun telur að fyrirkomulag samráðs og kynninga hefði þurft að laga nánar að þörfum einstakra sveitarfélaga eða þjónustusvæða með því að kanna þarfir þeirra og væntingar um samráð og bregðast við því með viðeigandi hætti. Þetta á einkum við um sveitarfélög á landsbyggðinni.

### 2.1.2 Samráð eftir gildistöku og leiðbeiningar

Við gildistöku laganna þurftu sveitarfélögin að ákvarða hvernig ætti að útfæra þá þjónustu sem fatlaðir einstaklingar eiga rétt á skv. þeim breytingum og nýmælum sem fylgdu gildistöku laga nr. 38/2018.

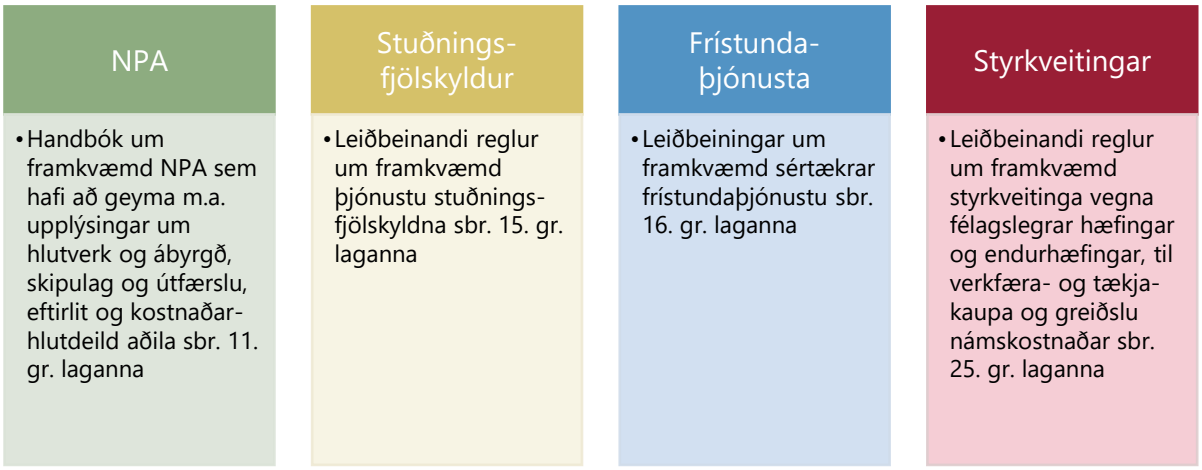
Í framhaldi af upplýsinga- og fræðslufundi Sambands íslenskra sveitarfélaga í ágúst 2018 stóð velferðarráðuneyti (nú félagsmálaráðuneyti) fyrir ráðstefnu í nóvember sama árs í samvinnu við Nýsköpunarmiðstöð Íslands þar sem fjallað var um það helsta sem var framundan á sviði velferðarþjónustunnar í ljósi nýrra laga og lagabreytinga. Þá kynnti GEF starfsemi stofnunarinnar fyrir félagsmálanefndum sveitarfélaga og starfsfólki í félagsþjónustu í október 2019. Samband íslenskra sveitarfélaga hefur jafnframt staðið fyrir fræðslu- og upplýsingamiðlun um málaflokkinn á ýmsum viðburðum, þ.m.t. á vor- og haustfundum samtaka félagsmálastjóra og á ársfundum landshlutasamtaka sveitarfélaga. Auk þessa hafa verið haldnir aðrir kynningarfundir, t.d. á vegum Samtaka sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu.

Fyrir lá að hanna þyrfti útfærslu á breytingum í þjónustunni og uppfæra efnisreglur og verklagsreglur um málsmeðferð og jafnframt takast á við ýmsar óleystar spurningar og álitamál. Sveitarfélögin eru misvel í stakk búin að sinna slíkri þróunarvinnu en ákvæði laganna um mögulega samvinnu sveitarfélaga með sameiginlegum þjónustusvæðum fyrir veitingu þjónustunnar og þróun er mikilvæg í þessu samhengi. Möguleikar á slíku fyrirkomulagi voru styrktir með lögum nr. 38/2018 samhliða breytingum á lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 37/2018 þannig að önnur sveitarfélög en þau sem eru leiðandi í slíku samstarfi geta tilnefnt áheyrnarfulltrúa í félagsmálanefnd leiðandi sveitarfélagsins þegar hún fjallar um sameiginleg mál á svæðinu. Slíkt fyrirkomulag ætti að tryggja að smærri sveitarfélög séu ekki afskipt ef þau taka þátt í slíku samstarfi og geta þannig haft áhrif á þróun mála.

Í 40. gr. laga nr. 38/2018 er auk reglugerðarheimilda mælt fyrir um útgáfu handbókar og leiðbeinandi reglna. Mynd 2.2 sýnir yfirlit yfir þær leiðbeiningar sem ráðherra skal gefa út.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11.2026

**Mynd 2.2 Leiðbeiningar sem ráðherra skal gefa út**




*Heimild: Lög nr. 38/2018*

Þá skal ráðherra hafa umsjón með gerð gæðaviðmiða í samvinnu við Samband íslenskra sveitarfélaga og hagsmunasamtök fatlaðs fólks.

Framangreint leiðbeiningarefni beinist einkum að sveitarfélögunum. Þeim er ýmist skylt eða heimilt að setja nánari reglur um aðgengi að þjónustunni og útfærslu hennar á grundvelli leiðbeininga ráðherra. Auk þess að útfæra leiðbeiningar ráðherra með nánari reglum er í lögunum gert ráð fyrir að sveitarfélög setji sér almennar málsmeðferðarreglur í formi verklags-reglna og leiðbeininga til starfsfólks sem miði að því að tryggja jafnræði í þjónustunni og að þjónustan sem veitt er sé nægjanleg miðað við þarfir umsækjanda. Útfærsla á slíkum reglum getur verið í formi hefðbundinna verklagsreglna eða samofin við þjónustugáttir eða tölvukerfi. Þá eru nokkur reglugerðarákvæði sem kalla eftir nánari reglum eða leiðbeiningum frá sveitar-félögum, þ.m.t. reglugerð nr. 1035/2018 um röðun á biðlista vegna húsnæðis og reglugerð nr. 1250/2018 um leiðbeiningar fyrir umsýsluaðila (NPA).

Leiðbeiningarefni ráðuneytisins var ekki tilbúið við gildistöku laganna en var gefið út á tíma-bilinu febrúar 2019 - ágúst 2020, sbr. tafla 2.1.

**Tafla 2.1 Útgefið leiðbeiningarefni**

| Heiti | Útgefið |
|---|---|
| Leiðbeinandi reglur um framkvæmd styrkveitinga vegna félagslegrar hæfingar og endurhæfingar, til verkfæra- og tækjakaupa og greiðslu námskostnaðar | Febrúar 2019 |
| Leiðbeinandi reglur um framkvæmd þjónustu stuðningsfjölskyldna | Mars 2019 |
| Handbók um framkvæmd NPA | Apríl 2019 |
| Leiðbeiningar um framkvæmd sértækrar frístundaþjónustu | Desember 2019 |
| Gæðaviðmið fyrir félagslega þjónustu við fatlað fólk | Ágúst 2020 |

*Heimild: Vefur Stjórnarráðsins*

Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11.2026

Í svörum margra sveitarfélaga er vísað til þess að forsendur fyrir útgáfu reglna sveitarfélaga (staðfestar reglur, verklagsreglur og leiðbeiningar) hafi tafist þar sem leiðbeiningarefnið sem lögin vísa til hafi ekki legið fyrir tímanlega. Sveitarfélögin höfðu samkvæmt svörum sem bárust Ríkisendurskoðun ekki gert ráð fyrir þeim töfum sem um var að ræða.

> Það leið nokkur tími frá gildistöku laganna og reglugerða þar til allar leiðbeiningar sem reglur sveitarfélaga áttu að grundvallast á voru tiltækar. Sem dæmi má nefna að gæðaviðmiðin voru gefin út í ágúst 2020 en þar eru sett fram opinber viðmið um hverju þjónustan skuli skila.

Auk þess leiðbeiningarefnis sem vísað er til í lögunum og reglugerðum hafa aðrar ráðstafanir verið gerðar til að auðvelda innleiðinguna. Samband íslenskra sveitarfélaga hefur til að mynda sett upp upplýsingagátt á heimasíðu sinni sem er í formi spurninga og svara. Þá hefur félagsmálaráðuneyti útbúið helstu eyðublöð sem tengjast málsmeðferð vegna NPA og gert þau aðgengileg fyrir sveitarfélög til að nýta sér auk þess að bjóða upp á námskeið um NPA fyrir aðila er koma að þeirri þjónustu. Á það skal bent að skýringargögn hafa ekki verið uppfærð í öllum tilvikum eins og búast mætti við sbr. afmörkuð dæmi um það á heimasíðu Stjórnarráðsins og Sambands íslenskra sveitarfélaga.

Með lögum nr. 88/2021 um Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála voru gerðar breytingar á ákvæðum laga nr. 38/2018 sem lúta að útgáfu leiðbeiningarefnis. Þannig er horfið frá því að skylda ráðherra til að gefa út leiðbeinandi reglur fyrir sveitarfélög og reglugerðarheimildir settar í staðinn. Með lögum nr. 88/2021 er gert ráð fyrir að ný stofnun, Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála (GEV), yfirtaki gerð alls leiðbeiningarefnis, sbr. ábyrgð nýrrar stofnunar á útgáfu gæðaviðmiða.

## 2.2 Yfirstjórn og eftirlit ráðherra

Yfirstjórnar- og eftirlitshlutverki ráðherra er einkum lýst í 4. gr. laga nr. 38/2018. Hlutverkið er fjölþætt en mikilvægar stoðir þess varða stefnumótun, innleiðingu og eftirlit. Um samráð og stefnumörkun er fjallað í VIII. kafla laganna.

### 2.2.1 Stefnumótun og innleiðing

Lögin kveða á um starfrækslu sérstakrar samráðsnefndar í málefnum fatlaðs fólks, ráðherra til ráðgjafar. Slík samráðsnefnd starfar á vegum félagsmálaráðuneytis og er hún samráðsvettvangur ríkisins, sveitarfélaga og hagsmunaaðila. Samráðsnefndin er skipuð tveimur fulltrúum frá félagsmálaráðuneyti, einum fulltrúa frá fjármála- og efnahagsráðuneyti, tveimur fulltrúum sveitarfélaga og fjórum fulltrúum hagsmunasamtaka fatlaðs fólks. Þessi nefnd hefur fundað reglulega frá því hún hóf störf í desember 2019 og leiðir stefnumótun í málaflokknum. Samband íslenskra sveitarfélaga er þeirrar skoðunar að skipan samráðsnefndarinnar endurspegli ekki nægjanlega vel þá breidd sem er í sjónarmiðum og stöðu sveitarfélaga gagnvart framkvæmd þjónustu við fatlað fólk. Félagsmálaráðuneyti bendir á að samráðsnefndin sé skipuð fulltrúum bæði notenda og þjónustuveitenda í samræmi við lög og að nefndin sé mjög virk í starfi sínu.



Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11.2026

Ríkisendurskoðun bendir á að mikilvægt sé að sjónarmið allra þeirra hagaðila sem aðild eiga að nefndinni komi fram og að sjónarmið þeirra myndi grunn að raunhæfri stefnumótun.

Samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks var fullgiltur árið 2016. Valfrjáls bókun við samninginn hefur ekki verið fullgilt eins og að var stefnt fyrir árslok 2017 skv. þingsályktun frá 20. september 2016. Bókunin felur í sér kæruleiðir hafi innlend úrræði verið fullreynd til að ná rétti sem samningurinn mælir fyrir um. Árið 2020 var gerð ítarleg skýrsla um framkvæmd samningsins, hún kortlögð og ljósi varpað á ákveðnar áskoranir. Í þingsályktun frá 3. júní 2019 kemur fram það markmið að samningurinn verði lögfestur eigi síðar en í desember 2020 en af því hefur ekki orðið. Í nefndaráliti velferðarnefndar vegna þingsályktunarinnar er vísað til þess að æskilegt sé að ljúka vinnu við framangreinda skýrslu svo að ljóst yrði við lögfestingu hvaða aðgerðir æskilegt væri að íslenska ríkið réðist í. Í því samhengi hafa hagsmunasamtök fatlaðs fólks m.a. bent á að ákvæði um bann við mismunun á grundvelli fötlunar þurfi að endurskoða sem og innleiðingu á kröfum og úrræðum um valkosti varðandi búsetu.

Greining sú sem kemur fram í skýrslunni um framkvæmd Íslands á samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks ætti að styðja við stefnumótun í málaflokknum og framkalla skýringar varðandi frekari áform um lögfestingu samningsins. Það á einnig við um möguleg úrræði til samræmingar í málaflokknum. Í því sambandi hefur verið bent á möguleika á stofnun sérstakrar mannréttindastofnunar en ríkisstjórnin ákvað í febrúar 2021 að skipa starfshóp til að útfæra hugmyndir um sjálfstæða innlenda mannréttindastofnun. Í skýrslunni er hins vegar ekki að finna samantekt um frávik frá samningnum eða tillögur að aðgerðum, þ.m.t. varðandi atriði sem snerta ákvæði laga nr. 38/2018, en gera verður ráð fyrir að niðurstöður skýrslunnar verði nýttar í frekari stefnumótunarvinnu.

Auk almennrar stefnumótunar gegnir ráðuneytið því hlutverki að styðja við innleiðingu og framkvæmd á lögunum, þ.m.t. þróun og uppfærslu á reglugerðum og leiðbeiningum og samráð og kynningu því tengdu eins og um getur hér að framan.

Það sjónarmið hefur komið fram í svörum sveitarfélaga og Sambands íslenskra sveitarfélaga að það bitni nokkuð á umfjöllun um málaflokkinn að skipulag innan félagsmálaráðuneytis sé flókið og að margir aðilar hafi aðkomu að honum, s.s. fagskrifstofur, GEF, réttindavakt ráðuneytisins, samráðsnefnd skv. 36. gr. laganna og sérfræðiteymi skv. 20. gr. Þetta flækjustig geti bitnað á umfjöllun um mál og það sé óvissu háð hvað þurfi að gera til að koma málum á hreyfingu.

Enn fremur gagnrýndu tæplega 30 sveitarfélög yfirstjórn og eftirlit ráðuneytisins við innleiðingu laganna einkum vegna tafa við gerð leiðbeiningarefnis ásamt óskýrum skilum milli eftirlits og réttindagæslu. Þá hefur óvissa vegna fjármögnunar samninga um NPA valdið umtalsverðum vandkvæðum bæði að mati sveitarfélaga og hagsmunasamtaka. Hagsmunasamtök hafa gagnrýnt að ytra eftirliti hafi ekki verið sinnt nægjanlega þegar látið er óátalið að fyrirvarar sveitarfélaga um fjármögnun ríkisins vegna NPA samninga séu látnir viðgangast sem og skortur á ráðstöfunum ráðuneytis um að tryggja fjármögnun. Ríkisendurskoðun telur að grunnforsendur eins og forsendur fjármögnunar þjónustunnar frá ríkinu falli ekki undir hefðbundið ytra eftirlit heldur sé úrlausnarefni yfirstjórnar málaflokksins. Áhersla ytra eftirlitsins er á gæði

Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11.2026

þjónustunnar, sbr. umfjöllun í næsta kafla. Vikið verður að fjárhagslegum forsendum ásamt úrskurðum og dómum síðar í þessari skýrslu.

### 2.2.2 Fyrirkomulag ytra eftirlits

Í maí 2018 tók Gæða- og eftirlitsstofnun félagsþjónustu og barnaverndar (GEF) til starfa. Þar með var eftirlitshlutverk ráðherra sett í ákveðinn farveg en fram að stofnun GEF hafði velferðarráðuneyti (nú félagsmálaráðuneyti) formlegt eftirlit með þjónustu við fatlað fólk. Stofnunin er í formi ráðuneytisstofnunar og lýtur yfirstjórn ráðuneytisstjóra en er stýrt af framkvæmdastjóra. Hjá GEF starfa sex starfsmenn í stjórnsýslu- og eftirlitsverkefnum, auk tímabundins starfsmanns til sex mánaða. Auk þess heyra réttindagæslumenn fatlaðs fólks undir stofnunina og sérfræðiteymi um aðgerðir til að draga úr beitingu nauðungar í þjónustu við fatlað fólk.

Eftirlitshlutverk GEF hefur hvorki verið skilgreint í lögum né reglugerð en samkvæmt upplýsingum frá stofnuninni hefur verið stuðst við þá skilgreiningu á eftirlitshlutverki sem fram kemur í skýrslu nefndar félags- og húsnæðismálaráðherra frá 2016 um endurskoðun stjórnsýslu og eftirlits á sviði félagsþjónustu og barnaverndar. Þá hefur einnig verið stuðst við skilgreiningu sem fram kemur í skipunarbréfi framkvæmdastjóra.

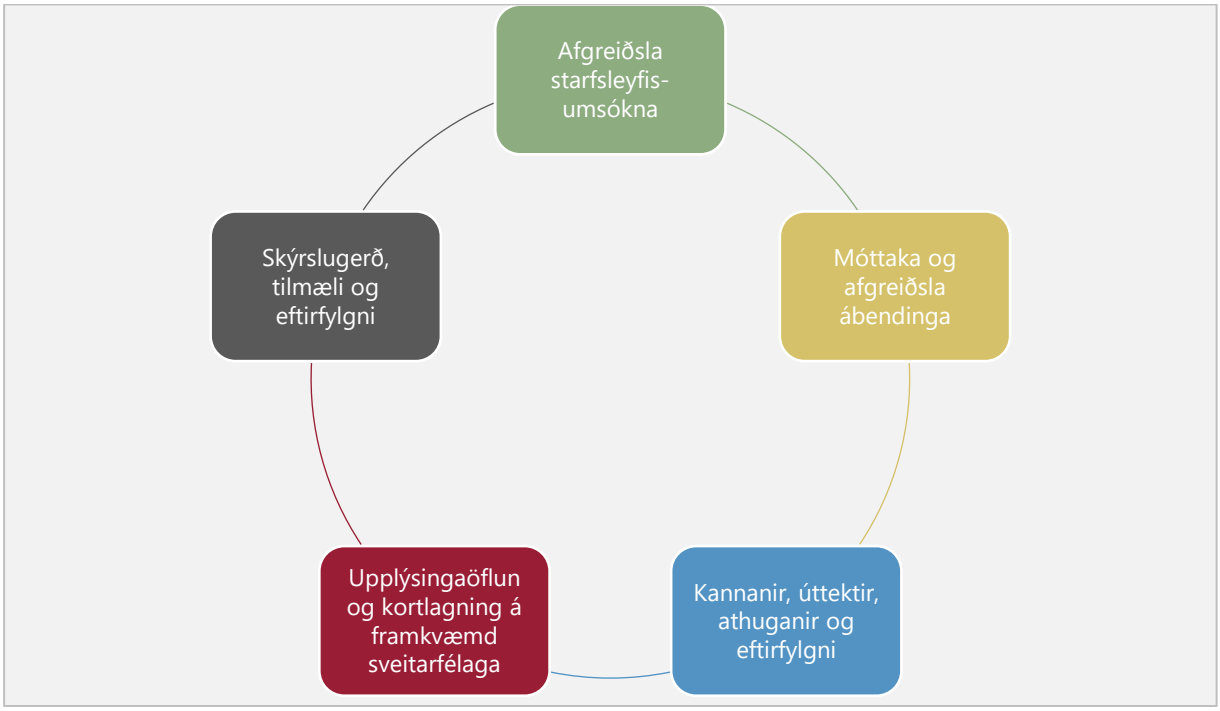
Á heimasíðu GEF er hlutverki stofnunarinnar lýst á eftirfarandi hátt:

> ***Gæða- og eftirlitsstofnun félagsþjónustu og barnaverndar (GEF) annast verkefni á sviði stjórnsýslu og eftirlits með félagsþjónustu sem veitt er af hálfu sveitarfélaga, opinberra stofnana og á grundvelli samninga. Grunnforsenda er að þjónustan falli undir lög um félagsþjónustu sveitarfélaga eða lög um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir.***
>
> ***GEF sinnir þróun og útgáfu gæðaviðmiða, og starfsleyfa fyrir þjónustu á þeim málasviðum sem undir hana heyra. Stofnunin hefur einnig eftirlit með þeim verkefnum og þjónustu á sviði félagsþjónustu sem heyra undir félagsmálaráðuneyti og hefur eftirlit með meðferðarheimilum Barnaverndarstofu.***
>
> ***Réttindagæsla fyrir fatlað fólk starfar innan GEF sem og sérfræðiteymi um aðgerðir til að draga úr nauðung í þjónustu við fatlað fólk. Einnig annast stofnunin endurgreiðslur til annarra stjórnvalda á grundvelli laga um félagsþjónustu sveitarfélaga og barnaverndarlaga.***

Meginhlutverk GEF með hliðsjón af upplýsingum um stofnunina og lögum nr. 38/2018 er sýnt á mynd 2.3.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11 2026

**Mynd 2.3 Meginhlutverk GEF**




*Heimild: Lög nr. 38/2018 og upplýsingar frá GEF*

### 2.2.3 Ytra eftirlit – Núgildandi verklag

Eftirlit GEF byggir m.a. á verklagsreglu sem gefin var út 10. maí 2021 sem fjallar um úttektir á þjónustu sem heyrir undir eftirlit stofnunarinnar. Í verklagsreglunni kemur fram að ákvörðun um úttekt geti grundvallast á nokkrum þáttum.

Ákvörðunin getur meðal annars verið tekin í kjölfar ábendingar eða til að ganga úr skugga um að þjónusta sé í samræmi við markmið laga sem heyra undir eftirlit stofnunarinnar, reglugerðir og reglur settar samkvæmt þeim og skuldbindingar á sviði mannréttindamála auk þess að kröfur í kröfulýsingu eða gæðaviðmið séu uppfyllt.

Í eftirlitsstarfi sínu leggur GEF áherslu á að ábendingar sem berast séu oftast grundvöllur úttekta og að allar ábendingar sem berast séu teknar til athugunar. Þannig gerir stofnunin ekki kerfisbundnar áhættumiðaðar úttektaráætlanir á framkvæmd laga nr. 38/2018 gagnvart sveitarfélögunum. Að mati Ríkisendurskoðunar vekur það upp spurningar um virkni eftirlitsins og hversu markvisst það er.

Ákveðin reynsla er komin á eftirlit GEF frá því að stofnunin var sett á fót. Eftirlitið er þó enn í mótun og ástæðurnar eru m.a. þær að stofnunin hefur starfað í tiltölulega stuttan tíma og að gæðaviðmið fyrir félagslega þjónustu við fatlað fólk kom út 22 mánuðum eftir gildistöku laganna.

Í svörum GEF við fyrirspurnum Ríkisendurskoðunar kemur fram að það sé mat starfsfólks að hlutverk stofnunarinnar hafi ekki verið nægilega skýrt. Þá kemur jafnframt fram að í lögum nr. 88/2021 um nýja gæða- og eftirlitsstofnun sé leitast við að skilgreina hlutverkið betur. Í þeim

Skjal sótt af '000000000' dags: 11.11.2026

lögum er m.a. kveðið á um hvernig eftirlitinu skuli háttað og styrkari stoðum rennt undir það en grunnur hinnar nýju stofnunar er GEF.

> Ríkisendurskoðun telur að með setningu laga um Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála sé stigið jákvætt skref til að styðja við markmið laga nr. 38/2018.

Ákvæði laga nr. 88/2021 um tilhögun eftirlits fela aftur á móti í sér litlar breytingar frá því eftirlitshlutverki sem GEF sinnir í dag. Það á einnig við um eftirlit með handhöfum starfsleyfa sem eru skilgreind sem rekstrarleyfi í nýju lögunum. Eftirlitsskylda hinnar nýju stofnunar fjallar eftir sem áður einkum um veitendur þjónustunnar sem eru bæði sveitarfélög og handhafar rekstrarleyfa þó svo að með nýju lögunum séu lagðar til tilteknar orðalagsbreytingar á lögum nr. 38/2018. Ákvæði laganna um eftirlit hafa að geyma víða skilgreiningu á frumkvæðiseftirliti auk þess sem þau skylda þjónustuaðila til að hafa virkt innra eftirlit. Enn fremur kveða lögin á um tilkynningar- og rannsóknarskyldu á óvæntum atvikum og skyldu fyrir GEV til að rannsaka þau atvik sem tilkynnt er um.

Skoðun á ákvæðum laga nr. 88/2021 um eftirlit sbr. reglugerð nr. 1036/2018 leiðir í ljós að nýmælin felast einkum í meiri formfestu með tilkomu nýrrar stofnunar og heimildum fyrir nánari reglusetningu um eftirlitið.

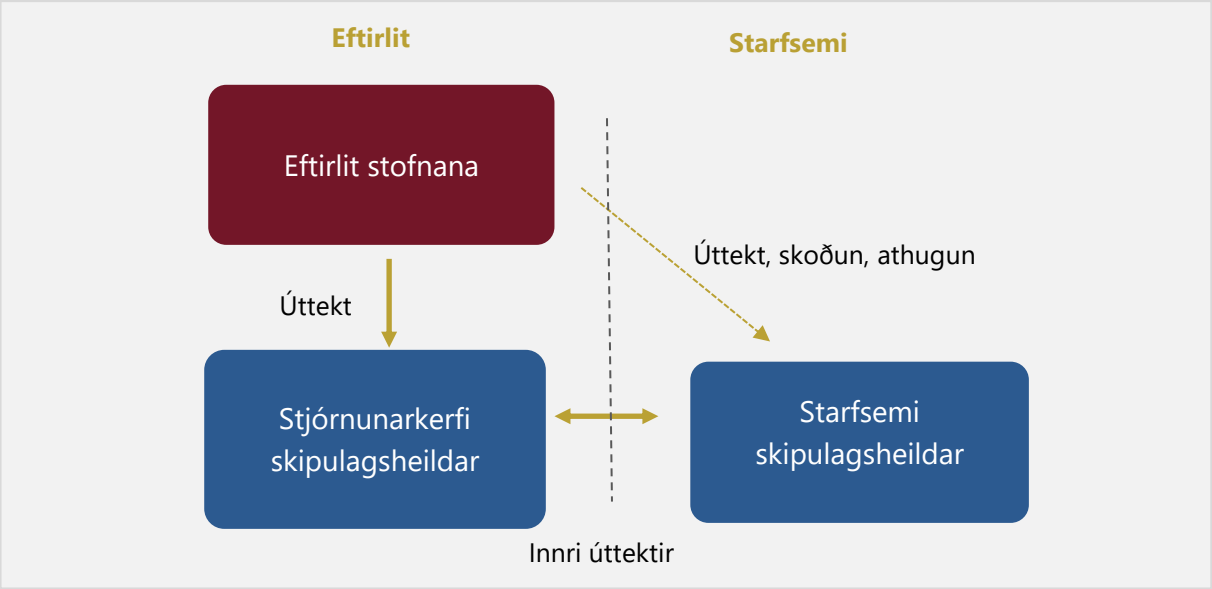
Í ljósi þess að það eru sveitarfélögin sem bera ábyrgð á veitingu þjónustunnar og innra eftirlit er hluti af því, er sérstaklega mikilvægt að verkaskipting í eftirliti sé skýr til að það sé virkt.

> Þegar litið er til laga nr. 88/2021 sem kveða m.a. á um að GEV muni taka við núverandi hlutverki GEF í ársbyrjun 2022, er það mat Ríkisendurskoðunar að æskilegt sé að ráðherra skilgreini, í reglugerð, eftirlit með þjónustunni með nánari hætti en nú er.

Mynd 2.4 lýsir tveimur sjónarhornum um samhengi eftirlitsins, annars vegar með virkni kerfa þeirra sem þjónustuna veita og hins vegar beint eftirlit með starfsemi eða tilteknum ferlum í þjónustunni.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11 2026

**Mynd 2.4 Samspil innra og ytra eftirlits**




*Heimild: Ríkisendurskoðun*

Með hliðsjón af mynd 2.4 er GEF (GEV eftir gildistöku laga nr. 88/2021) í hlutverki ytra eftirlits en starfsemi og innri úttektir á höndum tiltekins þjónustuveitanda, t.d. sveitarfélags, þjónustusvæðis eða rekstrarleyfisskylds aðila. Markmið ytra eftirlits er að leiða í ljós hvort farið sé að lögum. Sama á við um innra eftirlit með starfseminni þó að það fjalli jafnframt um aðrar kröfur, þ.m.t. verklagsreglur sem um starfsemina gilda og gæðaviðmiðin. Mikilvægt er að gæta þess að skörun í eftirliti verði ekki of mikil eða að gloppur séu til staðar. Ákveðin verkaskipting þarf að vera með ytra og innra eftirliti svo ráðstafanir sem gerðar eru um eftirlit nýtist sem best, þ.m.t. að ábyrgðarskipting sé með eðlilegum hætti og að farvegur úrbóta verði sem greiðastur þegar þörf er á.

Ríkisendurskoðun telur að skoða ætti möguleika á því að í ytra eftirliti verði lögð meiri áhersla á að kanna hvernig virkni stjórnunarkerfa viðeigandi þjónustuveitenda starfar með tilliti til laga nr. 38/2018, sbr. ákvæði laganna um frumkvæðiseftirlit og ákvæði laga nr. 88/2021, á meðan dagleg starfsemi og viðeigandi ferlar séu viðfangsefni innra eftirlits. Óraunhæft er að ætla að föng ytra eftirlits verði næg til að unnt verði að fylgjast beint með einstaka ferlum hjá fjölda þjónustuveitenda til framtíðar. Megin kröftum í ytra eftirliti er því mögulega betur varið í að meta heildaryfirsýn með kerfinu og fylgja eftir úrbótum á því stigi.

Með slíkri útfærslu myndi verklag sérstakrar stofnunar sem hefur eftirlit með þjónustu-veitendum leggja áherslu á eftirlit til að meta virkni innra eftirlits og fyrirkomulag varðandi reglur og skipulag með vel skilgreindum og formlegum úttektum. Að öllu jöfnu myndi slík nálgun byggja á úttektaráætlun og samfelldu eftirliti. Ekki er annað að sjá en að lögin heimili slíka nálgun.

Á hinn bóginn þarf að leitast við að beina einstaka ábendingum um þjónustuna beint til sveitarfélaga, sé þess kostur. Skoðun á einstaka þáttum þjónustunnar og ábendingum eru mikilvæg stoð við eftirlitið en geta að mati Ríkisendurskoðunar ekki verið grunnstoð ytra eftirlitsins til lengri tíma. Slíkar áherslur er unnt að setja fram með verklagsreglum hjá nýrri

Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11.2026

stofnun. Í þessu ljósi er einnig ástæða til að endurmeta þær áherslur sem koma fram um ytra eftirlit í reglugerð nr. 1036/2018.

Greining á ábendingum um einstök mál þarf þó ávallt að vera í vel skilgreindum farvegi og þegar tilefni er til úrbóta væri eðlileg ráðstöfun að beina þeim í farveg innra eftirlits auk þeirra sem bera ábyrgð á framkvæmd hjá veitenda þjónustunnar sem er til umfjöllunar hverju sinni.

> Ríkisendurskoðun telur að tækifæri sé fyrir GEV, sem mun taka við ytra eftirliti frá GEF, að þróa frekar áherslur í ytra eftirliti með þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir. Þannig eigi að nýta lagaheimild um frumkvæðis-eftirlit með virkari hætti til að kanna kerfisbundið virkni stjórnunarkerfa þeirra sem þjónustuna veita, þ.m.t. reglur, verklagsreglur og innra eftirlit.

### 2.2.4 Skil réttindagæslu og eftirlits

Lög nr. 88/2011 hafa að geyma ákvæði um hlutverk réttindagæslumanna fatlaðs fólks. Í svörum margra sveitarfélaga við fyrirspurnum Ríkisendurskoðunar kom fram að hlutverk réttindavaktar félagsmálaráðuneytis væri óljóst og að mörg atriði væru á reiki um aðkomu réttindagæslu-manna að málum.

Svo virðist sem hlutverki réttindagæslumanna um að aðstoða fólk við að gæta réttar síns hafi að einhverju leyti verið blandað við eftirlitshlutverk skv. lögum nr. 38/2018. Að vissu leyti má segja að það sé í samræmi við þær áherslur sem hafa verið í eftirlitinu, þ.e. að bregðast við ábendingum. Þetta hefur haft þau áhrif að ábendingar frá réttindagæslumönnum og hagsmunasamtökum vega þungt í forgangsröðun eftirlitsúttekta hjá GEF.

Eins og að framan greinir geta ábendingar um einstaka atvik verið mikilvægar til stuðnings eftirliti með kerfum þeirra sem veita þjónustuna, en að mati Ríkisendurskoðunar verða einnig önnur atriði að koma til. Gera verður ráð fyrir að farvegur ábendinga muni að hluta til færast undir ákvæði um skráningarskyld atvik skv. nýsamþykktum lögum nr. 88/2021.

Samkvæmt greinargerð með því frumvarpi sem varð að lögum nr. 88/2021 mun réttindagæsla fatlaðs fólks ekki heyra undir GEV en talið er að eftirlitsverkefni stofnunarinnar fari ekki saman við tiltekin verkefni réttindagæslumanna, t.d. meðferð einkafjármuna, persónuleg réttindi og ýmis önnur einkamál. Í svörum hagsmunasamtaka fatlaðs fólks við fyrirspurnum Ríkisendur-skoðunar kom fram sú afstaða að heildarendurskoðun þyrfti að fara fram á ákvæðum laga og fyrirkomulagi á réttindagæslu fyrir fatlað fólk með hliðsjón af þeim ákvæðum um réttindavernd og stuðning sem samningur Sameinuðu þjóðanna mælir fyrir um. Af þessu tilefni tekur Ríkisendurskoðun fram að réttindagæsla fatlaðs fólks fellur utan við umfjöllunarefni úttektar þessarar en hlutverk réttindagæslumanna varðar stuðning við einstaklinga um réttindi þeirra, þ.m.t. sjálfsákvörðunarrétt og réttaröryggi, en ekki eftirlit með þjónustunni.

Af svörum margra sveitarfélaga má ráða að þau telji mörk réttindagæslu félagsmálaráðherra og eftirlit GEF (verður GEV) óljós. Skil þeirrar starfsemi við eftirlitið hafa verið óljós, þ.m.t. hlutverkaskipan eins og komið hefur fram. Að virtum lögum nr. 88/2021 er ekki útlit fyrir annað en að ábendingar réttindagæslumanna verði áfram unnt að nýta í þágu eftirlits með miðlun upplýsinga á milli ráðuneytisins og GEV.



Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11.2026

Það er álit margra sveitarfélaga að of margir aðilar hafi komið að yfirstjórnar- og eftirlitshlutverki með málefnum fatlaðra einstaklinga. Lögum um GEV er m.a. ætlað að skilgreina hlutverk betur og afmörkun verkefna og það felur m.a. í sér að réttindagæslan verður skilin frá eftirlitinu en verður áfram hluti af starfsemi félagsmálaráðuneytis.

### 2.2.5 Gæðaviðmiðin

Í ágúst 2020 birti GEF gæðaviðmið fyrir félagslega þjónustu við fatlað fólk en undirbúningur að gerð þeirra hófst á haustmánuðum 2018. Í samræmi við ákvæði laga nr. 38/2018 tóku fulltrúar hagsmunasamtaka fatlaðs fólks og Sambands íslenskra sveitarfélaga þátt í gerð gæðaviðmiðanna auk fulltrúa frá samtökum félagsmálastjóra, Reykjavíkurborg og Greiningar- og ráðgjafastöð ríkisins.

Samhliða opinberri birtingu voru gæðaviðmiðin kynnt í tölvupósti til félagsmálastjóra sveitarfélaganna á landsvísu og þá var útgáfu þeirra fylgt eftir með kynningum, þar á meðal á samráðsfundi sviðsstjóra velferðarsviða sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu skömmu eftir birtingu þeirra auk sérstakra kynninga hjá Reykjavíkurborg, velferðarráði Reykjavíkurborgar og að lokum hjá starfsfólki félagsþjónustu sveitarfélaga á Austurlandi.

Í inngangi gæðaviðmiðanna kemur eftirfarandi fram um tilgang þeirra:

> ***„Gæðaviðmið eru hugsuð til leiðsagnar fyrir sveitarfélög og aðra þá sem veita fötluðu fólki þjónustu og gagnast jafnt eftirlitsaðilum, þjónustuveitendum og notendum þjónustunnar við að meta framkvæmd hennar. Þau eru mikilvægt tæki í verkfærakistunni við að bæta þjónustu við fatlað fólk. Þau er hægt að nota þegar lagt er mat á þá þjónustu sem fatlað fólk fær. Gildir þá einu hvort um innra eða ytra mat er að ræða en þau gagnast einnig notendum við að leggja mat á eigin þjónustu.***
>
> ***Leiði úttekt byggð á gæðaviðmiðum í ljós að þjónustu sé ábótavant eru ferlar skoðaðir, sem og aðföng og fleiri hefðbundnir þættir eftirlits."***
>
> ***Gæðaviðmiðin eru skjal sem byggjast á lögum og reglugerðum, en einnig framkvæmdaáætlunum og sáttmálum, eftir því sem við á hverju sinni. Markmiðið er að efla gæði og öryggi þjónustunnar og stuðla að samræmingu hennar.***

Gæðaviðmiðin voru gefin út tæplega tveimur árum eftir gildistöku laga nr. 38/2018. Að mati Ríkisendurskoðunar hefðu þau ótvírætt stutt við og stuðlað að betri innleiðingu laganna og þeirra breytinga sem þau höfðu í för með sér ef þau hefðu verið tilbúin fyrr, einkum með tilliti til innra eftirlits. Ríkisendurskoðun telur að gæðaviðmiðin séu gagnleg til styrkingar á innra eftirliti og ættu að nýtast beint sem úttektarviðmið. Gæðaviðmiðin hafa sérstaka stöðu að því leyti að auk þess að vísa í beinar kröfur skv. lögum og reglum þá er í þeim tilvísun í samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks sem felur í sér að mikilvægur hluti af væntingum notenda þjónustunnar er fyrir fram kortlagður. Þessi hugmyndafræði gengur ágætlega upp þar sem um eftirlit með gæðum þjónustu er að ræða en þar skipta væntingar viðskiptavinar miklu máli sem er í góðu samræmi við markmið laganna.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11 2026

Með það að markmiði að nýta gæðaviðmiðin sem best og sem hluti af ráðstöfunum til að viðhalda þeim og stuðla að virku innra eftirliti telur Ríkisendurskoðun að það væri æskilegt að nánari skilgreining lægi fyrir um hvað felst í gæðaviðmiðum og að vísað sé til þeirra með nánari hætti í reglugerð nr. 1036/2018 og í leiðbeiningum um innra eftirlit.

Þegar frávik eða athugasemdir koma fram í ytra eftirliti þarf að hafa í huga hversu fjölþættar kröfur eru gerðar til þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir, þ.e. kröfur skv. lögum og reglugerðum ásamt gæðaviðmiðum, leiðbeiningarefni auk reglna og verklagsreglna sveitarfélaga. Í eftirlitsskýrslum um úttektir væri rökrétt að skilja á milli frávika við kröfur sem eru beinlínis lögbundnar um aðgengi að þjónustunni á meðan tiltekin atriði úr t.d. gæðaviðmiðunum eða verklagsreglum, sem varða fremur tilætlanir eða útfærslu á framkvæmd eða skýringar en eiga sér ekki beina stoð í lögunum, verði sett fram sem sérstakur flokkur frávika eða athugasemda. Það væri ekki gert til að draga úr vægi frávika og athugasemda sem byggjast á gæðaviðmiðunum heldur til að festa þau í sessi og draga það fram að úrbótaaðgerðum gagnvart þjónustunni getur verið beint í ólíka farvegi sem þurfa ekki endilega að grundvallast á kröfum í lögum og reglugerðum.

Í lögum nr. 88/2021 er skýr tilvísun í gæðaviðmiðin án þess að skilgreint sé hvað í þeim felist. Frekari þróun þeirra verður væntanlega skoðuð í ljósi þeirra breytinga sem gerðar eru á lögum nr. 38/2018 þar sem ráðherra mun ekki lengur bera ábyrgð á útgáfu leiðbeiningarefnis til sveitarfélaga. Af samhenginu að dæma þarf að finna því leiðbeiningarefni sem til er stað og ábyrgð en það verður væntanlega hluti af gæðaviðmiðunum til framtíðar nema annað verði ákveðið.

Ríkisendurskoðun er ekki kunnugt um áform um útgáfu nýrra reglugerða skv. heimildum í lögum nr. 88/2021 eða um fyrirkomulag um ábyrgð á hluta þess leiðbeiningarefnis sem nú þegar hefur verið gefið út á ábyrgð ráðherra.

Mikilvægt er að við gildistöku nýrra laga nr. 88/2021 og samhliða breytinga á lögum nr. 38/2018 verði ekki endurtekin óvissa um stöðu leiðbeiningarefnis og frekari áforma um útgáfu þess.

## 2.3 Innra eftirlit

Með hliðsjón af lögum nr. 38/2018 er innra eftirlitið ferli sem þarf að skoða sem hluta af þjónustunni og með lögum nr. 88/2021 er lögð enn frekari áhersla á innra eftirlit.

Í almennu leiðbeiningarriti Ríkisendurskoðunar um innra eftirlit frá 2017 er á sama hátt lögð áhersla á að innra eftirliti er ætlað að vera hluti af þeim aðgerðum sem stofnanir og fyrirtæki nota til þess að ná markmiðum sínum. Jafnframt að hluti af hefðbundnu starfi stjórnenda ætti að vera að afla upplýsinga um hvort innra eftirlitið virki sem skyldi. Áherslurnar í lögunum eru að með innra eftirliti sé sjónum beint að framkvæmd þjónustunnar sem varðar þá einkum hlýtni við lögfestar kröfur, ásamt verklagsreglum, leiðbeiningum og gæðaviðmiðum sem varða málaflokkinn. Þessar kröfur skilgreina samanlagt úttektarviðmið fyrir innra eftirlit.



Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11.2026

Möguleikar með innra eftirliti til að bregðast við frávikum í framkvæmd þjónustunnar innan hæfilegra tímamarka eru allt aðrir en með ytra eftirliti. Þá getur innra eftirlit einnig verið mikilvægur farvegur til að bregðast við athugasemdum ytra eftirlits og fylgja því eftir að úrbótaaðgerðir í því samhengi séu gerðar og tefjist ekki úr hófi. Umbótastarf og þróun hjá veitendum þjónustunnar byggist á að innra eftirlitið sé virkt, virkni þess endurspeglar metnað þess sem þjónustuna veitir og leggja þarf áherslu á að festa það í sessi.

Í 5. gr. laga nr. 38/2018 er að finna almenn ákvæði um innra eftirlit. Frekari ákvæði eða tilmæli um fyrirkomulag eða nálgun um innra eftirlitið eru ekki önnur en fram koma í einni setningu í 4. gr. reglugerðar nr. 1036/2018. Í lögum um GEV kemur fram að þjónustuveitendur skuli hafa virkt innra eftirlit og jafnframt að ráðherra sé heimilt að setja reglugerð um innra eftirlit.

Í þessu ljósi virðist ætlunin vera að styðja við fyrirkomulag innra eftirlits með hagnýtum leiðbeiningum til þjónustuveitenda þ.m.t. sveitarfélaga. Slíkar leiðbeiningar gætu til að mynda falið í sér dæmi um sniðmát fyrir úttektaráætlanir ásamt farvegi fyrir úrbótaferli, þ.e. verið rammi fyrir verklag, þ.m.t. um ábyrgð og skyldur í því samhengi.

Þá væri mögulegt að nýta þær reglugerðarheimildir sem felast í lögum um GEV til að skilgreina þá nálgun sem við á nánar eða endurskoða umfang reglugerðar nr. 1036/2018 þannig að gætt sé jafnvægis við lýsingu á útfærslu ytra og innra eftirlits í þágu markmiða laganna. Það ætti þó að vera nægjanlegt, a.m.k. til að byrja með, að gefa út leiðbeiningar, en slíkar leiðbeiningar er jafnframt hægt að uppfæra með tilliti til reynslunnar en láta þjónustuveitendum eftir nánari útfærslu. Reglugerð er að óreyndu úrræði sem er óþarflega þungt í vöfum til að skýra og skilgreina framkvæmd innra eftirlits.

> Ríkisendurskoðun telur ástæðu fyrir sveitarfélögin til að styðja betur við það innra eftirlit sem þeim ber að hafa með þjónustuveitendum. Að sama skapi ættu þjónustuveitendur að styrkja sitt innra eftirlit. Árangursríkast er að skilja á milli áherslna í ytra og innra eftirliti og fyrir GEV að leggja áherslu á að meta framkvæmd innra eftirlits í sínu eftirlitsstarfi. Í þessu samhengi gæti verið hagnýtt að gefa út leiðbeiningarefni um skipulag og framkvæmd innra eftirlits.

Í 12. gr. laga um GEV er kveðið á um það nýmæli að skrá ber óvænt atvik og viðbrögð við þeim.

> ***Allir sem veita þjónustu sem lýtur eftirliti Gæða- og eftirlitsstofnunar velferðarmála skulu skrá óvænt atvik. Með óvæntu atviki er átt við óhappatilvik, mistök, vanrækslu eða önnur atvik sem valdið hafa notanda þjónustu tjóni eða hefðu getað valdið notandanum tjóni.***
>
> ***Þeim sem lúta eftirliti Gæða- og eftirlitsstofnunar velferðarmála er skylt að tilkynna stofnuninni án tafar um alvarleg óvænt atvik. Með alvarlegu óvæntu atviki er átt við atvik sem valdið hefur eða hefði getað valdið notanda þjónustu alvarlegu tjóni, svo sem dauða eða varanlegu líkamlegu eða andlegu tjóni. Þegar Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála berst tilkynning skal stofnunin hefja rannsókn á atvikinu.***

Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11.2026

Hingað til hefur ekki verið haldið sérstaklega utan um tölfræði um óvænt atvik. Mikilvægt er að brugðist sé við alvarlegum óvæntum atvikum á samræmdan hátt eins og lögin kveða á um. Hins vegar er mögulegt að skilgreina þurfi alvarleg óvænt atvik með nákvæmari hætti en lögin gera svo rannsóknir og eftirlit með þeim þjóni tilgangi sínum og rannsóknarkröftum sé forgangsraðað eftir mikilvægi. Þá er ekki fjallað um í lögunum hvaða málsmeðferð á við um skráð óvænt atvik önnur en þau sem flokkast sem alvarleg. Markmiðið með skráningunni felst í möguleikum til umbóta sem kallar á greiningu á mynstri atvika, þ.m.t. gagnvart tíðni og alvarleika miðað við settar kröfur eða reglur. Viðbragð gæti til dæmis falist í breyttum áherslum í innri úttektum eða beinum úrbótaaðagerðum, t.d. varðandi breytingu á reglum, verklagi eða þjálfun starfsmanna. Í öðru lagi er ekki kveðið á um aðkomu innra eftirlits komi upp alvarleg óvænt atvik en slík tenging gæti stuðlað að skilvirkari rannsókn og virkari úrbótum í kjölfarið. Framangreint væri unnt að skýra nánar í leiðbeiningum um innra eftirlit.

> Ríkisendurskoðun telur að virkja megi innra eftirlit sveitarfélaga og þjónustuveitenda í samhengi við tilkynningar um atvik til að bæta upplýsingaflæði og stuðla að umbótastarfi. Þá þarf GEV (áður GEF) að setja málsmeðferðarreglur um skráningu á óvæntum atvikum og hvernig brugðist verði við þeim.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11 2026

# 3 Framkvæmd sveitarfélaga

Það lá fyrir í aðdraganda lagasetningarinnar samkvæmt athugasemdum sveitarfélaga og annarra hagaðila að þær breytingar sem lög nr. 38/2018 höfðu í för með sér myndu ekki gerast í einni svipan og að það tæki næstu misseri eftir gildistökuna að breyta reglum og framkvæmd. Óvissa var um framkvæmd tiltekinna þátta í þjónustunni sem og um kostnað. Síðar kom í ljós að breytingarnar myndu hafa meiri áhrif og afleiðingar en gert var ráð fyrir á undirbúningsstigi.

Almennt hafa sveitarfélögin tekið við sér varðandi þróun á reglum og útfærslu á framkvæmd eftir tafir en jafnframt hafa fallið úrskurðir og dómar um álitamál sem hafa gefið leiðbeiningar um hvernig haga skuli tilteknum málum.

## 3.1 Staða reglna við gildistöku

Reglur sveitarfélaganna um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir héldust nær undantekningalaust óbreyttar við gildistöku laganna. Svör sveitarfélaga við spurningum Ríkisendurskoðunar bera með sér að megin hluti þeirra reglna sem voru í gildi við gildistöku laganna voru útgefnar á árunum 2011-2017.

Í kynningu Sambands íslenskra sveitarfélaga í ágúst 2018 kom fram að lögin fælu í sér eins konar málamiðlun og að það væri blæbrigðamunur á skoðunum um hvað þau þýddu um réttindi fatlaðs fólks. Undirstrikað var að lögin fjölluðu fyrst og fremst um tiltekið skipulag og aðgengi að þjónustu, sem er forsenda þess að fatlað fólk geti notið sinna réttinda og hafi skilyrði til sjálfstæðs lífs, en lýsi ekki réttindunum sem slíkum á nákvæman hátt. Í gæðaviðmiðunum sem gefin voru út í ágúst 2020 er m.a. vísað til samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks og þá hafa þau að geyma ýmis tilmæli og viðmið um réttindi fatlaðra einstaklinga. Ætla má að útgáfa nefndra viðmiða mæti að einhverju leyti þeim væntingum sem fyrir hendi eru um eðli og innihald þeirrar þjónustu sem sveitarfélögum er skylt að veita samkvæmt lögum nr. 38/2018. Þessi tilvísun til samnings Sameinuðu þjóðanna styður við það sem fram kemur í 3. mgr. 1. gr. laga nr. 38/2018 um að við framkvæmd laganna skuli framfylgja þeim alþjóðlegu skuldbindingum sem íslensk stjórnvöld hafa gengist undir.

Á fundi Ríkisendurskoðunar með Sambandi íslenskra sveitarfélaga kom fram að breytingarnar hefðu falið í sér meiri breytingar en gert hefði verið ráð fyrir og að þær kölluðu að vissu leyti á nýjan hugsunarhátt og viðhorfsbreytingar um hvernig unnið væri með málefni fatlaðs fólks. Í svörum sveitarfélaga til Ríkisendurskoðunar kom einnig fram að það hafi tekið tíma fyrir starfsfólk þeirra að meðtaka lögin og meta þörfina á breytingum á reglum. Rétt er þó að taka fram að ekki er um samdóma álit að ræða og dæmi eru um sveitarfélög sem voru tilbúin með nýjar reglur og ferla svo til samhliða gildistöku laganna í fyrstu útgáfu, þrátt fyrir að leiðbeiningarefni ráðuneytisins væri ekki tilbúið. Ríkisendurskoðun hefur ekki yfirfarið efnislega útgefnar reglur sveitarfélaga en gera verður ráð fyrir að þær séu uppfærðar reglulega í ljósi reynslunnar og til samræmis við þróun leiðbeiningarefnis sem leiðir af lögunum.

Þrátt fyrir að nýjar reglur og verkferlar væru ekki til staðar hjá mörgum sveitarfélögum við gildistöku laga nr. 38/2018 lýstu nær öll sveitarfélög sem svöruðu fyrirspurnum Ríkisendurskoðunar því yfir að unnið hafi verið skv. ákvæðum laganna þegar að afgreiðslu einstakra mála



Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11.2026

kom. Það má því ætla að hægt hefði verið að uppfæra reglurnar í minni skrefum í stað þess að velja að setja reglur í biðstöðu vegna skorts á leiðbeiningum. Í þessu samhengi er þó líklegt að minni sveitarfélög hafi beðið eftir reglum þeirra stærri til taka mið af þeim í vissum tilvikum.

## 3.2 Þróun á reglum og leiðbeiningarskylda

Aðeins rúm 14% sveitarfélaga eru með nánast uppfærðar reglur sem endurspegla á greinargóðan hátt þær skyldur sem á þeim hvíla samkvæmt lögum nr. 38/2018, en rúmlega helmingur sveitarfélaga er kominn vel áleiðis við uppfærslu reglnanna. Önnur þurfa að gera mun betur. Þá þarf að endurbæta framsetningu á upplýsingum á heimasíðum hjá nokkrum sveitarfélögum og þjónustusvæðum. Sveitarfélög skýra tafir við uppfærslu á reglum m.a. með því að gerð leiðbeininga hafi tafist, aðstæður breyst vegna kórónuveirufaraldursins og þá hafi samstarf sveitarfélaga tekið breytingum.

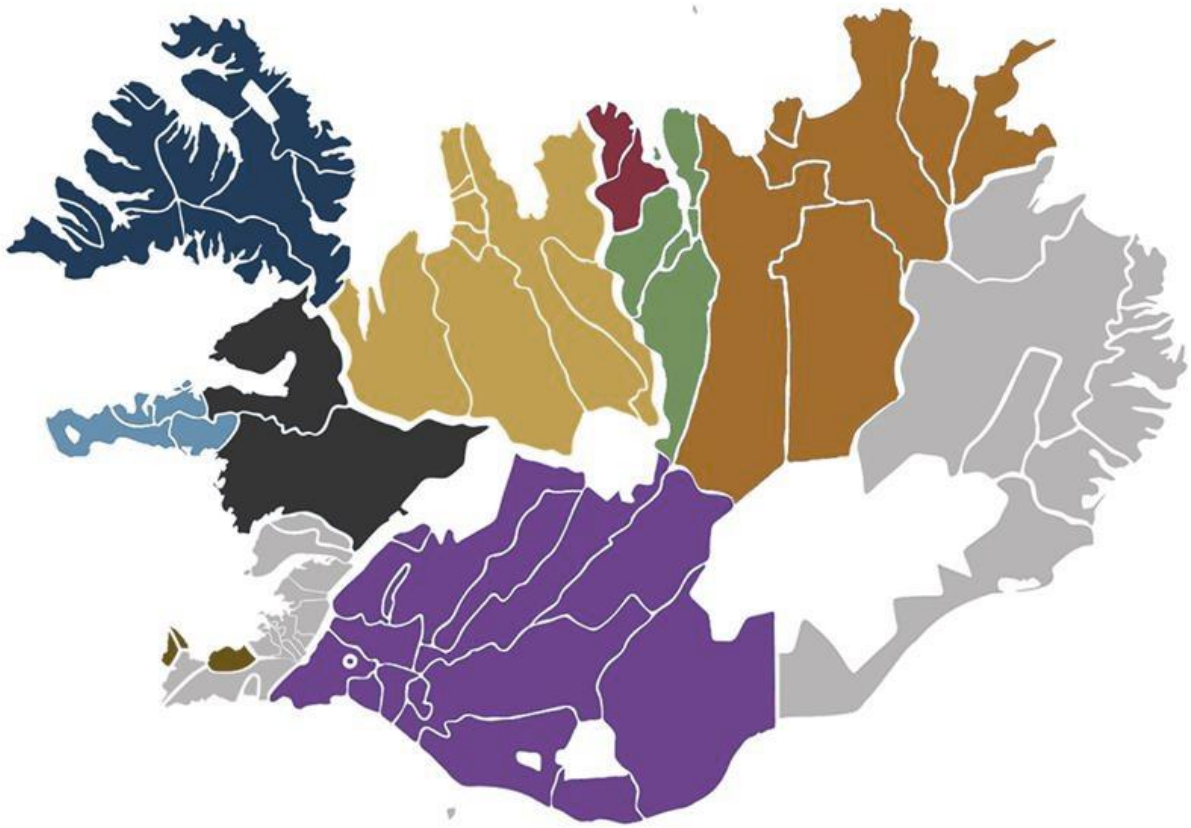
### 3.2.1 Staða á reglum um þjónustuna og samvinna sveitarfélaga

Reglur sveitarfélaga og verklagsreglur skv. lögunum hafa komist í skýrari farveg og vinna við endurskoðun er komin vel áleiðis. Þó eru dæmi um að enn sé dráttur á uppfærslu og gerð nýrra reglna hjá tilteknum sveitarfélögum. Vinna við endurskoðunina komst að mestu í gang eftir að leiðbeinandi reglur ráðherra komu út en einnig er vísað til leiðbeininga Sambands íslenskra sveitarfélaga.

Ýmis dæmi eru um samvinnu sveitarfélaga við þróun reglna og veitingu þjónustu til fatlaðs fólks. Hluti þess samstarfs hófst þegar þjónusta við fatlað fólk var færð frá ríki til sveitarfélaga árið 2011, en samstarf á þessum vettvangi hefur verið í endurskoðun frá þeim tíma. Sem dæmi var þjónustusvæði um málefni fatlaðs fólks á Vesturlandi lagt niður eftir að skilyrði um að minnst 8.000 íbúar stæðu að baki hverju þjónustusvæði var afnumið. Í afnámi íbúareglunnar fólst viðurkenning á að ekki væri skynsamlegt að stýra samstarfi í farveg sem ekki hentaði í öllum tilvikum, en bæði Vestmannaeyjabær og Höfn höfðu áður fengið undanþágu frá reglunni. Þá var samningur um þjónustusvæði á Norðurlandi vestra felldur úr gildi 2019 en tók aftur gildi í apríl 2021. Mynd 3.1 sýnir þjónustusvæði um málefni fatlaðs fólks í dag.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11 2026

**Mynd 3.1 Þjónustusvæði um málefni fatlaðs fólks**



*Heimild: Upplýsingar frá sveitarfélögum*

Þjónustusvæði í dag eru samkvæmt svörum sveitarfélaga:

- Bergrisinn (Hveragerðisbær, Sveitarfélagið Ölfus, Grímsnes- og Grafningshreppur, Sveitarfélagið Árborg, Flóahreppur, Bláskógabyggð, Hrunamannahreppur, Skeiða- og Gnúpverjahreppur, Ásahreppur, Rangárþing ytra, Rangárþing eystra, Skaftárhreppur og Mýrdalshreppur)
- Suðurnesjabær og Vogar
- Sveitarfélögin á Snæfellsnesi (Snæfellsbær, Stykkishólmsbær, Grundarfjarðarbær, Eyja- og Miklaholtshreppur, Helgafellssveit)
- Byggðasamlag Vestfjarða (öll sveitarfélög á Vestfjörðum)
- Sameiginlegt þjónustusvæði á Norðurlandi vestra (Akrahreppur, Blönduósbær, Húnavatnshreppur, Húnaþing vestra, Skagabyggð, Sveitarfélagið Skagafjörður og Sveitarfélagið Skagaströnd)
- Dalvíkurbyggð og Fjallabyggð
- Akureyri, þ.m.t. Hörgársveit, Eyjafjarðarsveit, Grýtubakkahreppur og Svalbarðsstrandarhreppur
- Félagsþjónusta Norðurþings (Norðurþing, Skútustaðahreppur, Þingeyjarsveit, Tjörneshreppur, Svalbarðshreppur og Langanesbyggð)

Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11 2026

Dæmi eru um að unnið sé að endurskoðun og uppfærslu eldri samninga um þjónustusvæði með hliðsjón af lögunum, t.d. samningar á Eyjafjarðarsvæðinu milli Akureyrar og fjögurra nágrannasveitarfélaga og verða uppfærðir samningar sendir ráðuneyti til staðfestingar sbr. 5. gr. laga nr. 38/2018.

Þá eru dæmi um samvinnu milli sveitarfélaga án þess að um formlegt þjónustusvæði sé að ræða skv. lögum nr. 38/2018. Má þar nefna byggðasamlag um málefni fatlaðs fólks á Austurlandi (Múlaþing, Vopnafjarðarhreppur og Fljótsdalshreppur ásamt Fjarðabyggð) sem fjallar m.a. um samvinnu á milli félagsþjónustusvæða þannig að þekking/sérhæfing nýtist á milli svæða, en óvíst er með framhald þess samstarfs. Þá hafa sveitarfélög á höfuðborgarsvæðinu með þátttöku Kópavogs, Hafnarfjarðar, Garðabæjar, Mosfellsbæjar og Seltjarnarness verið í samstarfi um ákveðin verkefni, s.s. skipulag fræðslu, innri úttektir og þróun á sameiginlegum reglum um skammtímadvöl. Einnig hafa Borgarbyggð og Dalabyggð með sér samstarf um þjónustuna.

Samkvæmt upplýsingum Ríkisendurskoðunar starfa í dag um fimmtán sveitarfélög sjálfstætt að veitingu þjónustunnar auk átta þjónustusvæða með tveimur eða fleiri sveitarfélögum[4]. Þetta er fjölgun miðað við stöðuna á árunum eftir 2011 þegar 8.000 íbúa viðmiðið var í gildi. Eins og fram kom í skýrslu verkefnisstjórnar um faglegt og fjárhagslegt endurmat tilfærslu á þjónustu fatlaðs fólks frá ríki til sveitarfélaga á árunum 2011–2013 voru þjónustusvæðin þá samtals fimmtán að meðtöldum fjórum þjónustusvæðum sem samanstóðu af einu sveitarfélagi. Áfram er þó umtalsverð samvinna í gangi þó að ekki virðist vera til staðar sérstakur hvati um samvinnu eins og málum er háttað í dag. Samvinnan einkennist einkum af því að minni sveitarfélög starfa með leiðandi sveitarfélögum á tiltölulega stórum þjónustusvæðum. Tækifæri til þróunar á þjónustunni og hagræðingar á höfuðborgarsvæðinu eru til staðar þar sem í dag eru sex þjónustuveitendur í samfelldum byggðakjarna. Lögin eru tiltölulega ný, forsendur samstarfs vel skilgreindar út frá lögunum en á móti koma ólíkar áherslur um þjónustuna.

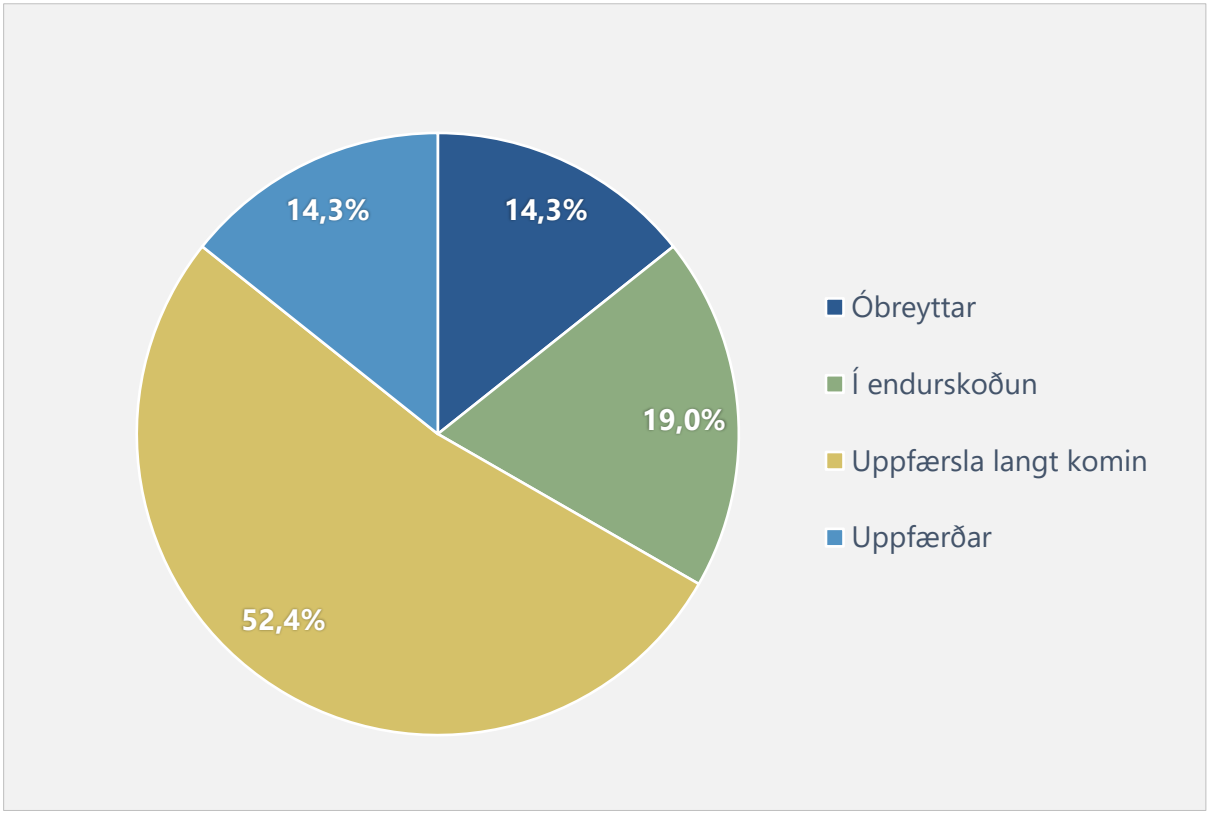
Þau sveitarfélög og þjónustusvæði sem svöruðu fyrirspurnum Ríkisendurskoðunar eru flest með reglur sínar uppfærðar eða eru langt komin í þeirri vinnu. Þau sveitarfélög sem ekki hafa enn breytt sínum reglum eftir gildistöku laganna eru nær öll komin af stað með einhverja undirbúningsvinnu og er í mörgum tilvikum stefnt að því að uppfærsla á reglum verði tilbúin á síðari hluta árs 2021. Á mynd 3.2 má sjá stöðuna á uppfærslum á reglum sveitarfélaga.

[4] Fjöldi sveitarfélaga sem starfa sjálfstætt er háð þróun í samningum milli sveitarfélaga. Sveitarfélög eins og Vopnafjarðarhreppur, Skorradalshreppur, Fljótsdalshreppur og Kjósarhreppur reiða sig á samstarf við stærri sveitarfélög þó ekki sé um eiginleg þjónustusvæði að ræða.



Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11 2026

**Mynd 3.2 Staða á reglum sveitarfélaga**




*Heimild: Svör sveitarfélaga við fyrirspurnum Ríkisendurskoðunar*

Eins og komið hefur fram biðu mörg sveitarfélög eftir leiðbeiningum frá ráðuneytinu áður en þau luku við gerð nýrra reglna og er það ein meginskýring á því að tafir hafa orðið á gildistöku þeirra. Þá hafa breyttar áherslur vegna kórónuveirufaraldursins, ófrágengin mál vegna samstarfs sveitarfélaga um þjónustuna og áform um sameiningu sveitarfélaga, t.d. á Austurlandi, einnig tafið setningu reglna og breytinga á þeim. Á fundi Ríkisendurskoðunar með Sambandi íslenskra sveitarfélaga komu fram frekari skýringar frá sjónarhóli sambandsins um hvað hafi staðið í vegi fyrir uppfærslu á reglum. Þar var nefnt flækjustig við framkvæmd laganna sem og ýmis álitaefni sem fjallað er um nánar í kafla 3.3.1 ásamt útgjaldaauka og þeirra viðhorfsbreytinga sem þörf var á um framkvæmd þjónustunnar.

> Ríkisendurskoðun telur æskilegt að sveitarfélög hraði uppfærslu á eigin reglum til að eyða óvissu og renna styrkari stoðum undir þjónustuna þannig að markmiðum laga nr. 38/2018 verði náð.

Markmið Sambands íslenskra sveitarfélaga um að æskilegt væri að endurskoðaðar reglur ættu að taka gildi samhliða gildistöku laga nr. 38/2018 þann 1. október 2018 eða í síðasta lagi áramótin 2018/2019 reyndist óraunhæft og nánast óframkvæmanlegt eins mál þróuðust. Til að ná þessu markmiði hefði þurft lengri undirbúning og meira samráð og samstillingu.

Samkvæmt upphaflegum tillögum átti frumvarp það sem varð að lögum nr. 38/2018 að taka gildi 1. júní 2018. Í nefndaráliti velferðarnefndar var gildistakan færð til 1. október sama árs. Þrátt fyrir það reyndist tíminn frá samþykkt laganna og þar til þau tóku gildi of skammur fyrir



Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11.2026

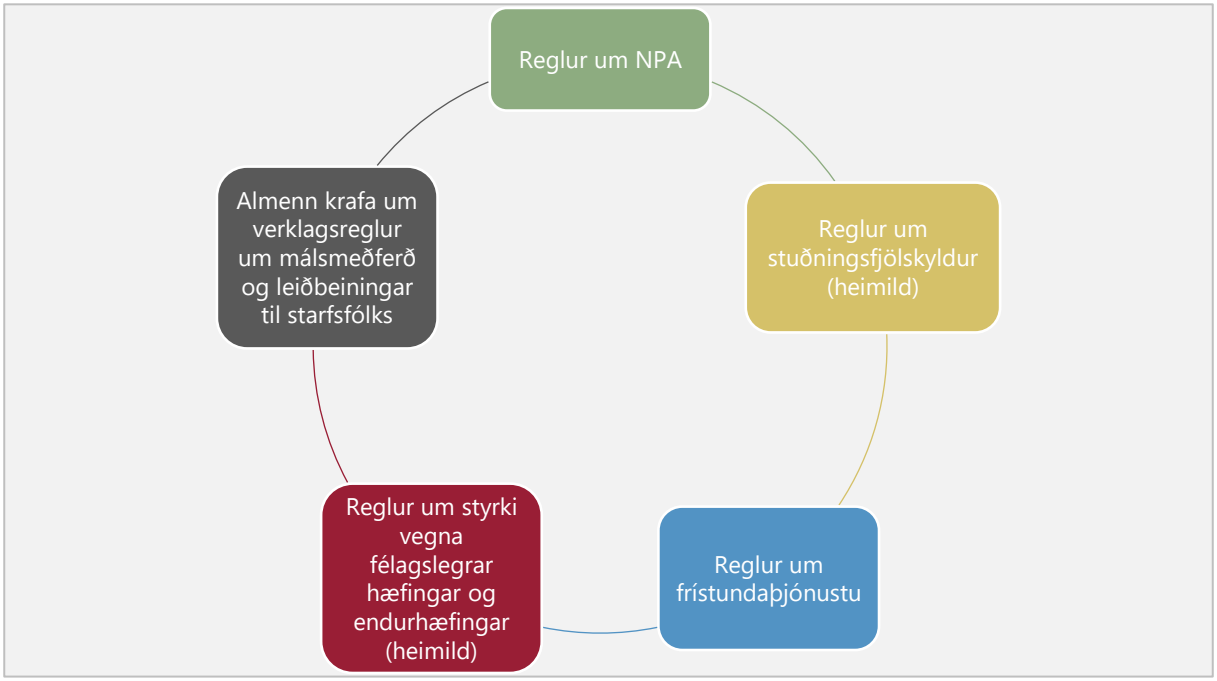
sveitarfélögin. Auk reglugerðanna, sem flestar voru tilbúnar þegar lögin tóku gildi, er óumdeilt að leiðbeiningar og gæðaviðmiðin eru mikilvæg stoð við lögin, innleiðingu þeirra og framkvæmd sveitarfélaga. Þetta bendir til þess að innleiðingarferli á tilteknum kröfum laganna hefði þurft að vera mun lengra, jafnvel allt að þrjú ár sé tekið mið af stöðunni í dag m.t.t. reglna. Sveitarfélögin voru og eru mögulega enn að einhverju marki hikandi við uppfærslu á sínum reglum í þessu samhengi.

> Ríkisendurskoðun telur að undirbúa hafi mátt gildistöku og innleiðingu laganna betur m.a. þegar horft er til þeirra tafa sem orðið hafa á setningu reglna og útgáfu leiðbeiningarefnis.

### 3.2.2 Yfirlit um reglur í gildi

Í lögum nr. 38/2018 eru gerðar kröfur til sveitarfélaga um að setja sérstakar reglur og í einhverjum tilfellum er um að ræða heimild fyrir sveitarfélög til að setja sér reglur. Mynd 3.3 sýnir yfirlit yfir þær reglur sem kveðið er á um að sveitarfélög skuli eða geti sett.

**Mynd 3.3 Yfirlit yfir reglur sem sveitarfélögum ber eða er heimilt að setja**




*Heimild: Lög nr. 38/2018*

Upplýsingar frá sveitarfélögum bera með sér að í flestum tilvikum eru reglur um NPA, stuðningsfjölskyldur og styrki um hæfingu og endurhæfingu tiltækar þó svo að uppfærslu þeirra sé ekki lokið og dæmi eru um að enn sé vísað til eldri laga. Reglur um frístundaþjónustu eru í fæstum tilvikum aðgengilegar eða sérstaklega afmarkaðar ef þeirra er leitað.

Þá er ekki að sjá að áhersla sé lögð á aðgengilegar reglur eða verklagsreglur sveitarfélaga um biðlista. Í því samhengi blasir ekki alltaf við hvernig skynsamlegt kann að vera að setja fram verklagsreglur um biðlista þegar föng til þjónustunnar, eins og t.d. húsnæði, eru ekki til staðar og háð langtíma áætlunum. Á hinn bóginn verður að gera ráð fyrir að sveitarfélögin útfæri



Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11.2026

þjónustuna og áætlanir sínar með þeim hætti að notendur þjónustunnar fái raunhæfa hugmynd um hvenær þjónustunnar er að vænta. Í þessu samhengi hafa hagsmunasamtök fatlaðs fólks bent á að með hliðsjón af 34. gr. laganna hafi verið misbrestir á því að sveitarfélög upplýsi um hvenær þjónusta verði veitt ef ekki er unnt að hefja þjónustu við samþykkt umsóknar sem og að ekki sé ávallt veitt önnur viðeigandi þjónusta á meðan beðið er eftir að þjónustan sem samþykkt var hefjist.

> Ríkisendurskoðun bendir á að reglur um biðlista í tengslum við húsnæði eða þjónustu eru sjaldnast aðgengilegar og eru mögulega ekki til skjalfestar hjá mörgum sveitarfélögum.

Almennt eru reglurnar þó ekki uppfærðar að fullu nema hjá hluta sveitarfélaga. Ríkisendurskoðun óskaði ekki eftir afriti af verklagsreglum um málsmeðferð en í mörgum tilvikum er málsmeðferð lýst í reglunum sjálfum, t.d. í reglum um NPA, eða hún samtvinnuð þjónustugáttum í einhverjum tilvika.

### 3.2.3 Leiðbeiningarskylda

Ríkisendurskoðun skoðaði hversu aðgengilegar upplýsingar, leiðbeiningar og reglur sveitarfélaganna eru á heimasíðum þeirra. Gott aðgengi að upplýsingum er mikilvægt bæði í samhengi við almenna leiðbeiningarskyldu sveitarfélags og ákvæði um frumkvæðisskyldu sveitarfélaga skv. 32. gr. laga nr. 38/2018.

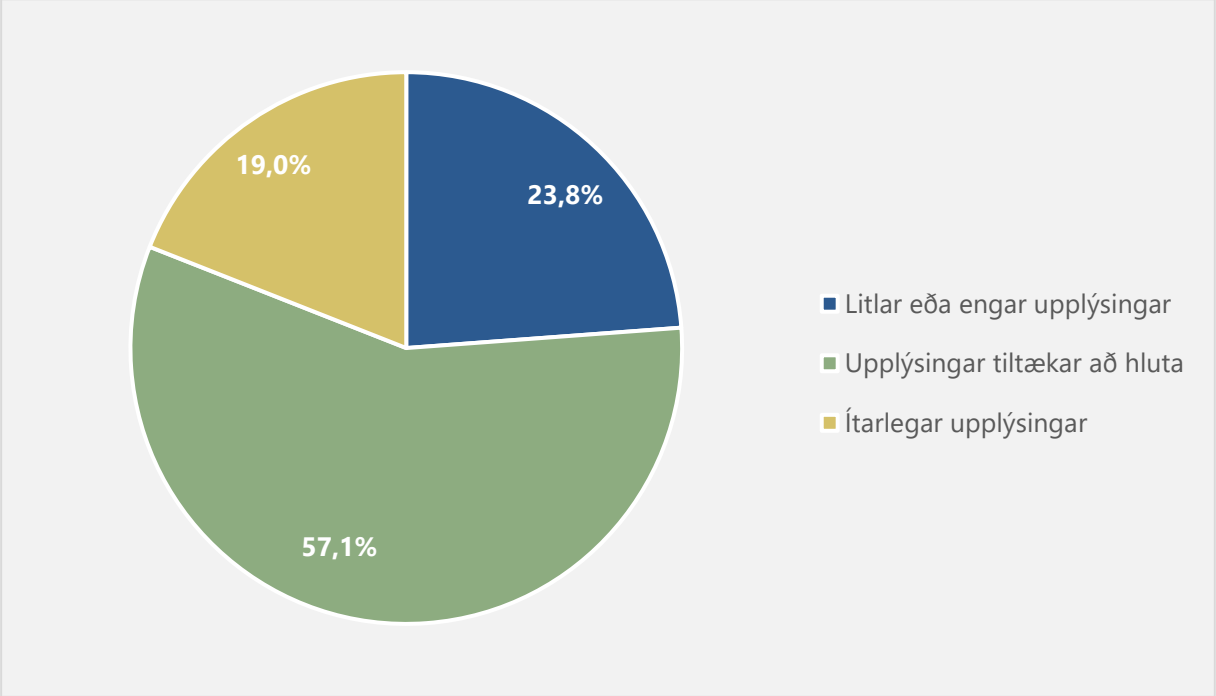
Í ljós kom að lágmarksupplýsingar um þjónustuna eru yfirleitt til staðar, t.d. um hvert skuli leita til að fá ráðgjöf. Nokkur dæmi eru um vel fram settar upplýsingar fyrir notendur þar sem er tiltölulega auðvelt að finna reglur um þjónustuna. Í þessu sambandi má nefna vefi Reykjavíkurborgar, Akureyrarbæjar, Norðurþings og Fjarðabyggðar en þetta á þó aðeins við um 15% sveitarfélaga. Í öðrum tilvikum þarf að gera mun betur. Til að mynda er takmarkað efni á heimasíðum Akranesbæjar, Grindavíkurbæjar, Snæfellsbæjar og Borgarbyggðar ásamt nokkurra sveitarfélaga sem tilheyra Bergrisanum[5]. Hjá um 57% sveitarfélaga eru upplýsingarnar tiltækar að hluta en gera þarf betur. Rétt er að hafa í huga að þessi umfjöllun miðast við upplýsingar á heimasíðum sveitarfélaga í byrjun september 2021 og að staðan á birtingu upplýsinga getur breyst hratt.

[5] Bergrisinn er byggðasamlag helstu sveitarfélaga á Suðurlandi.



Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11.2026

**Mynd 3.4 Upplýsingar um þjónustuna á vefsíðum sveitarfélaga**




*Heimild: Heimasíður sveitarfélaga*

Við þessa athugun á heimasíðum sveitarfélaga komu fram nokkur atriði sem ástæða er til að skoða nánar.

- Í nokkrum tilvikum vantar reglur á heimasíðu sem eru þó til og hafa verið samþykktar (t.d. Vestmannaeyjabær og Suðurnesjabær)
- Í einhverjum tilvikum voru einungis gefnir tengiliðir um upplýsingar og reglur ekki aðgengilegar (t.d. Akranes og Grindavík)
- Dæmi eru um að það vanti dagsetningu á gildistöku reglna (t.d. Bs. Vest)
- Dæmi eru um misgóða tilvísun í sameiginlegar reglur þjónustusvæða frá þeim sveitarfélögum sem heyra þar undir (t.d. tilvísanir á vefsíðum nokkurra sveitarfélaga sem tilheyra Bergrisanum)

Ábyrgð hvílir á sveitarfélögum að upplýsa og leiðbeina notendum þjónustunnar. Tryggja þarf að upplýsingar séu settar fram á þann hátt að bæði notendur og aðstandendur þeirra geti leitað sér upplýsinga á auðveldan hátt án þess að þurfa að gera nákvæma athugun á viðkomandi vefsíðum eða fletta upp í fundargerðum, þ.m.t. um hvert eigi að leita með ágreiningsefni. Algengt er að samhengi sé á milli þess hversu aðgengilegar reglur og leiðbeiningar eru á heimasíðum sveitarfélaga og stöðu á uppfærslu reglnanna.

Á stjórnvöldum hvíla skyldur um að efla aðgengi fatlaðs fólks að upplýsingum. Í samræmi við þetta hefur ríkisstjórnin samþykkt aðgengisstefnu fyrir opinbera vefi til að tryggja aðgengi. Mikilvægur þáttur í því er að sjónskertir geti kynnt sér þjónustuna með því að hlusta á efni með aðstoð lestrarvélar. Þegar vefir sveitarfélaga voru skoðaðir m.t.t. þessa kom fram að þetta þarf að útfæra mun betur. Í um 30% tilvika var lestrarvél vel útfærð. Í öðrum tilvikum var lestrarvél ekki til staðar eða vandséð hvernig fyrirhuguð notkun var hugsuð.



Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11.2026

- Dæmi eru um að lestrarvél virki einungis á efni sem vísað er til á vefsíðu Alþingis en ekki er mögulegt að hlusta á vefsíðu sveitarfélagsins
- Dæmi eru um að notuð var ensk lestrarvél á íslenskan texta
- Dæmi eru um að efni sé ekki nægilega vel aðgreint þannig að hlusta þurfi á langan lestur áður en tiltekið efni finnst

Þá þurfa sveitarfélög jafnframt að huga að framsetningu leiðbeiningarefnis á auðlesnu máli, samanber þær skyldur sem hvíla á stjórnvöldum að efla aðgengi fatlaðs fólks að upplýsingum. Við skoðun Ríkisendurskoðunar fundust ekki dæmi um leiðbeiningar sveitarfélaga á auðlesnu máli.

> Ríkisendurskoðun telur æskilegt að sveitarfélög yfirfari heimasíður og tiltæk gögn, með sjónarmið þess sem þarf að nota upplýsingarnar eða aðstandenda þeirra í huga. Bæta þarf framsetningu upplýsinga almennt en einnig sérstaklega með hliðsjón af þörfum sjónskertra og þeirra sem reiða sig á auðlesinn texta.

Heimasíður sveitarfélaga sýna þó aðeins eitt sjónarhorn á stöðu leiðbeininga í málaflokknum. Svo sem vísað hefur verið til er til ítarefni um NPA þjónustu og gæðaviðmið og greinargóðar upplýsingar eru á heimasíðu Sambands íslenskra sveitarfélaga og félagsmálaráðuneytis auk hagsmunasamtaka fatlaðs fólks.

Í samhengi við framangreint hefur GEF gert athugun á upplýsingum um réttindi og þjónustu við fatlað fólk á vefsíðum átta sveitarfélaga og voru niðurstöður birtar á heimasíðu stofnunarinnar í desember 2020. GEF bendir á að gæta þurfi að uppfærslu á reglum og nánari upplýsingum um tiltekna efnisþætti. Auk upplýsinga á heimasíðum þurfa þjónustuveitendur að gæta þess að sinna leiðbeiningarskyldu sinni varðandi þjónustuna í samskiptum við notendur þjónustunnar, þar með talið í svörum við umsóknum. Hagsmunasamtök hafa bent á að dæmi séu um annmarka, sérstaklega m.t.t. ákvæða um biðlista sem og varðandi kærurétt til úrskurðarnefndar velferðarmála. Gera verður kröfur til þjónustuveitenda að vanda til slíkra leiðbeininga.

## 3.3 Árangur við framkvæmd þjónustunnar

Þó svo að uppfærsla sveitarfélaga á reglum og verklagsreglum hafi tafist hefur það ekki sjálfkrafa í för með sér að annmarkar hafi verið á veitingu þjónustunnar. Í svörum sínum vísa sveitarfélögin til þess að þegar á það hefur reynt hafi einstök mál verið afgreidd skv. ákvæðum laga nr. 38/2018.

### 3.3.1 Aðstæður við framkvæmd og álitamál

Eins og rakið hefur verið vísuðu sveitarfélögin iðulega til þeirra tafa sem urðu á útgáfu leiðbeiningarefnis ráðuneytis sem hindrun fyrir setningu nýrra reglna og uppfærslu á eldri reglum. Einnig vísuðu mörg sveitarfélög og þjónustusvæði í tillögu að svari frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga hvað þetta varðar.

Á fundi Ríkisendurskoðunar með Sambandi íslenskra sveitarfélaga kynnti sambandið afstöðu sína til ýmissa álitaefna um NPA þjónustuna. Þessum álitamálum og tillögum má skipta í nokkra flokka:



Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11.2026

**Staða aðstoðarfólks í NPA**. Atriði sem fjalla m.a. um kröfur til umsýsluaðila og hvíldartíma á sólahringsvöktum.

**Fjárhagsleg samskipti milli opinberra aðila og umsýsluaðila.** Atriði sem varða ráðstafanir til að koma kjaramálum aðstoðarfólks í skýrari farveg.

**Verka- og kostnaðarskipting milli ríkis og sveitarfélaga.** Tillögur um aukna kostnaðarhlutdeild ríkisins og framlenging á innleiðingartíma NPA til 2024, sbr. bráðabirgðaákvæði í lögum nr. 38/2018. Þá er lögð áhersla á að ráðstafanir þurfi til að ríkið tryggi fjárveitingar til að standa undir þeim samningum sem eru í gildi á hverjum tíma auk tiltekins fjölda nýrra samninga, þannig að þeim fjölgi samtals í 135 gilda samninga á seinni hluta ársins 2024.

**Afmörkun á þjónustuforminu.** Tillaga um að skilgreina þak á þá þjónustu sem tilgreind er í NPA samningum og að meiri þörf kalli á sérhönnuð úrræði. Sú regla verði lögfest að einstaklingar eldri en 67 ára geti ekki sótt um NPA og áhersla lögð á að geiraábyrgð[6] gildi um yngri hjúkrunarsjúklinga sem hafa verið samþykktir inn í hjúkrunarrými og þeir geti því ekki valið að sækja um NPA þjónustu.

**Álitaefni varðandi endurskoðun á reglugerð um NPA.** Nokkur atriði er varða endurskoðun á reglugerðum. Til dæmis þrengri skilgreining á aðstoðarverkstjórn, heimildir til að flytja fjármagn milli tímabila og að kostnaður vegna túlkaþjónustu og annarrar geirabundinnar þjónustu reiknist ekki inn í NPA samninga.

**Önnur álitaefni:** Um fyrirkomulag umsýslu NPA samninga, séróskir NPA notenda o.fl.

Í svörum sveitarfélaga er einnig minnst á ýmsar hindranir í framkvæmd laganna þ.m.t. að kynningu hafi vantað á leiðbeinandi reglum, óvissu með fjármögnun ríkisins á NPA þjónustu, álag vegna kórónuveirufaraldursins, aukið flækjustig vegna krafna um einstaklingsbundna nálgun, tímaskort og skort á starfsfólki. Þá komu einnig fram sjónarmið þar sem ekki er litið svo á að eitthvað hafi sérstaklega staðið í vegi fyrir breytingu á reglum eða framkvæmd laganna nema tafir á leiðbeiningarefni.

Að mati Ríkisendurskoðunar hafa þau álitaefni sem hafa komið upp í túlkun og framkvæmd laganna ekki leitt til þess að ástæða sé til að breyta um stefnu varðandi grunnáherslur eða markmið laga nr. 38/2018. Fyrir svo umfangsmikinn málaflokk er eðlilegt að álitaefni komi upp en mikilvægt er að þau séu vel skilgreind og um þau fjallað, þau sett í umbótaferli eða að núverandi framkvæmd sé staðfest eftir því sem við kann að eiga.

### 3.3.2 Niðurstöður ytra eftirlits

Í kafla 2.2 er fjallað um áherslur við eftirlit við framkvæmd laganna og settar fram tillögur í því samhengi. Hér verður vikið að virkni eftirlitsins og niðurstöðum.

Frá því að GEF hóf starfsemi hefur stofnunin lokið við fjórar formlegar úttektir á framkvæmd laga nr. 38/2018. Um er að ræða úttekt á þjónustu við fatlað fólk í Hveragerðisbæ, úttekt á

[6] Með geiraábyrgð er átt við að önnur lög og reglugerðir sem almennt gilda um málaflokkinn eigi við þannig að sérhver opinber aðili ber ábyrgð á því að sú þjónusta sem hann veitir sé jafnframt aðgengileg fötluðu fólki.



Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11.2026

búsetuþjónustu Vinakots, úttekt á þjónustu við íbúa í Skálatúni og úttekt á öryggisgæslu. Þá er við gerð þessarar skýrslu verið að leggja lokahönd á úttekt á búsetuúrræðum og hvíldardvöl Klettabæjar.

Jafnframt hefur GEF lokið við tvær formlegar athuganir á framkvæmd laga nr. 38/2018. Annars vegar er um að ræða athugun á upplýsingum um réttindi og þjónustu við fatlað fólk á vefsíðum sveitarfélaga og hins vegar athugun á verklagi sveitarfélaga um ofbeldi gegn fötluðu fólki. Við gerð þessarar skýrslu stendur yfir athugun á áhrifum kórónuveirufaraldursins á þjónustu við fatlað fólk. Þá hefur verið lögð mikil áhersla á að skoða ábendingar um misbresti í þjónustunni og getur niðurstaða könnunarmáls í kjölfar ábendinga leitt til tilmæla um úrbætur sem GEF fylgir eftir.

Í kjölfar þriggja úttekta var óskað eftir úrbótaáætlunum og hefur verið góður samstarfsvilji á milli stofnunarinnar og þeirra sem úttektirnar beindust að. Þó hafa upprunalegar tímaáætlanir um úrbætur ekki staðist og GEF er enn að fylgja nýjum áætlunum um úrbætur eftir.

Mikilvægt er að eftirfylgni við úttektir dragist ekki úr hófi en dæmi er um að upplýsingar um úrbótaaðgerðir hafi borist tveimur árum eftir að úttekt fór fram sem lýsir ekki kviku viðbragði. Almennt ætti að ganga á eftir tillögum sveitarfélaga um úrbætur innan tiltekins tíma, háð alvarleika frávika, t.d. innan þriggja til sex mánaða frá því að úttekt var gerð, þó svo að áform um úrbætur kunni að taka síðari breytingum eða að ekki sé unnt að hrinda úrbótum í framkvæmd til skemmri tíma, t.d. ef þær eru háðar tilteknum verkáætlunum.

Í svari til Ríkisendurskoðunar um helstu niðurstöður úr eftirlitinu og hvaða styrkleikar og veikleikar hafi helst komið fram í framkvæmd og innleiðingu sveitarfélaga á lögum nr. 38/2018 tilgreindi GEF að:

> ***Í flestum tilvikum hafa fatlaðir einstaklingar, sem úttektir og kannanir stofnunarinnar hafa náð til, haft einstaklingsbundna þjónustuáætlun.***
>
> ***Almennt er þörf á að uppfæra reglur sveitarfélaga, umsóknareyðublöð og upplýsingar á vefsíðum svo þær samræmist lögum nr. 38/2018 en í mörgum tilvikum eru þær upplýsingar sem er að finna á vefsíðum sveitarfélaga enn byggðar á lögum um málefni fatlaðs fólks nr. 59/1992 sem felld voru úr gildi með lögum nr. 38/2018.***
>
> ***Talsverðar líkur eru á að sveitarfélög þurfi að efla innra eftirlit með framkvæmd laga nr. 38/2018.***
>
> ***Ábendingar til stofnunarinnar beinast oft að stjórnsýslu sveitarfélaganna og að því að málsmeðferð hafi ekki verið í samræmi við málsmeðferðarreglur stjórnsýslulaga og málsmeðferðarreglur skv. VII. kafla laga nr. 38/2018. Helst varða ábendingarnar málshraða og samráð við notendur.***
>
> ***Erfitt er að greina hvaða réttindi það eru sem fatlaðir einstaklingar sem fá þjónustu skv. lögum nr. 38/2018 eru sviptir við það að fá dóm sem kveður á um vistun í öryggisgæslu eða öryggisvistun á grundvelli 16. og 62. gr. almennra hegningarlaga.***

Skjal sótt af '000000000000' dags: 11.11 2026

Miðað við viðbrögð sveitarfélaga telur Ríkisendurskoðun að starf GEF hafi stutt við markmið laga nr. 38/2018. Gott samstarf sé almennt á milli stofnunarinnar og sveitarfélaga en m.a. var tilgreint að stofnunin hafi verið virk í ábendingum og fyrirspurnum fljótlega eftir gildistöku laganna. Í svörum við fyrirspurnum Ríkisendurskoðunar kemur þó fram að sveitarfélögin hafi í mismiklum mæli orðið vör við störf GEF. Dæmi eru um sveitarfélög sem hafa bent á að eftirlit GEF mætti vera virkara og að forsendur hafi m.a. skapast fyrir því með útgáfu gæðaviðmiðanna. Jafnframt hefur verið bent á mikilvægi þess að sveitarfélögin fái stuðning þegar um óskýr álitaefni er að ræða og sé leiðbeint svo að hægt sé að fullnægja skyldum varðandi þjónustuna. Í svörum hagsmunasamtaka fatlaðs fólks kemur fram að eftirlit sé talið ómarkvisst og brotakennt og ekki nægilega óháð stjórnvöldum sem bera mesta ábyrgð á þjónustunni. Þá benda hagsmunasamtökin á annmarka í tilteknum þjónustuþáttum, t.d. um að stoðþjónusta skv. 3.-4. tölul. 8. gr. laganna og sértæk þjónusta við börn og fjölskyldur þeirra skv. IV. kafla laganna hafi verið túlkuð með mismunandi hætti. Skoðun á slíkum atriðum fellur vel að verkefnum ytra eftirlits. Rétt er að hafa í huga að GEF hefur einnig unnið að öðrum verkefnum í málaflokknum á sama tíma og eftirliti hefur verið sinnt svo sem að bregðast við ábendingum og vinnu við gæðaviðmiðin.

Ríkisendurskoðun telur að þrátt fyrir þann árangur sem hafi náðst þurfi ytra eftirlit að vera markvissara og að auka þurfi tíðni úttekta. Fjórar úttektir og tvær kannanir á starfstíma stofnunarinnar frá 2018 veita takmarkaðar upplýsingar en fjöldi sveitarfélaga sem sinna þjónustunni sjálfstætt ásamt þjónustusvæðum er rúmlega 20. Fjöldi útgefinna starfsleyfa til að sinna þjónustu við fleiri en einn einstakling eru 38 talsins skv. gögnum á heimasíðu GEF í júlí 2021.

Með það að markmiði að eftirlitið nái að greina betur frammistöðu þeirra sem veita þjónustuna og styðja þannig við umbótastarf verður að gera ráð fyrir að eftirlitið geti á tilteknu tímabili, t.d. á 24-36 mánaða fresti, haft viðkomu hjá nær öllum þjónustuveitendum. Ríkisendurskoðun telur að það sé vel raunhæft að kanna virkni á kerfum þjónustuveitenda með tiltölulega vel afmörkuðum úttektum þar sem hægt er að nota í grunninn staðlaða spurningalista sem undanfara.

Ríkisendurskoðun telur að ytra eftirlitið ætti að snúast um að veitendur þjónustunnar sýni fram á að kerfi þeirra (reglur og verklag) séu í samræmi við lágmarkskröfur og að innra eftirlit þeirra sé virkt.

> Ríkisendurskoðun telur að GEV (áður GEF) verði að tryggja markvissara ytra eftirlit og þá þarf tíðni úttekta að aukast. Betri yfirsýn næst með vel skilgreindum og afmörkuðum úttektum sem kallast á við úttektarviðmiðin og geta leitt til betri virkni kerfisins í samræmi við kröfur og önnur úttektarviðmið.

### 3.3.3 Virkni innra eftirlits

Á upplýsinga- og fræðslufundi á vegum Sambands íslenskra sveitarfélaga í ágúst 2018 var meðal annars fjallað um hlutverk innra eftirlits skv. lögunum. Þar kom fram að innra eftirlit sé sífellt mikilvægara og hefur bein tengsl við þá staðreynd að það er sá aðili sem veitir þjónustuna sem ber frumábyrgð á sinni starfsemi.



Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11.2026

Þessar áherslur standa enn, en skýrari úttektarviðmið liggja fyrir í dag um gæði þjónustunnar og væntingar þar um. Mikilvægi innra eftirlits með þjónustunni er áréttað frekar með lögum nr. 88/2021, sbr. umfjöllun um nálgun og ráðstafanir vegna innra eftirlits í kafla 2.3.

GEF upplýsti í svörum sínum að stofnunin hafi ekki staðið fyrir formlegri könnun eða úttektum á framkvæmd innra eftirlits hjá sveitarfélögunum. Jafnframt var upplýst að ekki séu fyrirliggjandi upplýsingar um framkvæmd formlegs innra eftirlits hjá sveitarfélögum en að það sé eitt af þeim atriðum sem eftirlit stofnunarinnar muni beinast að í framtíðinni. GEF hafi þó aflað upplýsinga um innra eftirlit við upphaf úttekta og kannana og þá sé athugað hvort viðkomandi sveitarfélag hafi sinnt innra eftirliti með starfseminni. Enn fremur hafi verið fundað með velferðarsviði Reykjavíkurborgar sem óskaði eftir upplýsingum um framkvæmd úttekta hjá GEF í tengslum við eflingu innra eftirlits. Þá hafi ein af ábendingum GEF til Hveragerðisbæjar snúið að innra eftirliti. Í svari GEF kom fram að talsverðar líkur séu á að sveitarfélög þurfi að efla innra eftirlit með framkvæmd laga nr. 38/2018.

Til að styðja við markmið laganna þarf innra eftirlit að vera virkt. Þegar sérstök stofnun er sett á fót til að sinna eftirliti með framkvæmd laganna er eðlilegt að gætt sé að þeirri framkvæmd. Þrátt fyrir að erfitt geti verið um vik hjá minni sveitarfélögum að setja á fót og sinna innra eftirliti er rétt að hafa í huga að lögin bjóða upp á skýra möguleika um samstarf þó svo að ekki sé um skilgreint þjónustusvæði að ræða.

> Að mati Ríkisendurskoðunar ættu upplýsingar um stöðu mála um innra eftirlit hjá þjónustuveitendum að liggja fyrir í öllum meginatriðum. Slíkar upplýsingar eru ekki tiltækar í dag.

### 3.3.4 Kærur og dómsmál

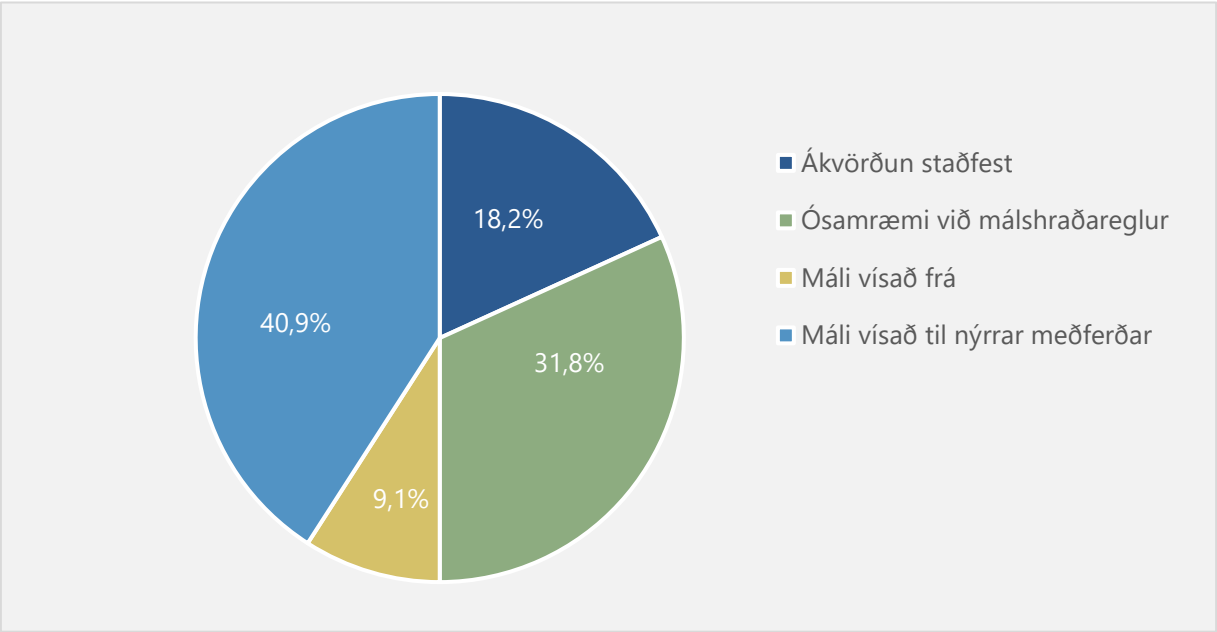
Í 35. gr. laga nr. 38/2018 er kveðið á um að heimilt sé að kæra stjórnvaldsákvarðanir samkvæmt lögunum til úrskurðarnefndar velferðarmála. Á heimasíðu nefndarinnar er að finna upplýsingar um nefndina og úrskurðir hennar eru birtir á vef Stjórnarráðsins.

Samkvæmt athugun Ríkisendurskoðunar var fjöldi kæra sem nefndin hefur tekið til umfjöllunar og birt niðurstöður úr vegna laga nr. 38/2018 21 talsins í byrjun september 2021. Þá bárust Ríkisendurskoðun niðurstöður úr óbirtum úrskurði í máli Reykjavíkur frá ágúst 2021. Af þessum kærum voru kærðar ákvarðanir sveitarfélaganna á höfuðborgarsvæðinu í miklum meirihluta, samtals sautján.

**22**
**Úrskurðir í kærumálum**

Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11.2026

**Mynd 3.5 Yfirlit yfir niðurstöður úrskurðarnefndar velferðarmála**




*Heimild: Vefur Stjórnarráðsins*

Mynd 3.5 sýnir hvernig megin niðurstöður úrskurðarnefndarinnar í framangreindum málum flokkast. Um fjórum af hverjum tíu málum hefur verið vísað til umfjöllunar sveitarfélags að nýju og í rúmum þriðjungi mála kemst úrskurðarnefndin að þeirri niðurstöðu að málsmeðferð hafi dregist úr hófi.

Af þeim sjö málum sem vísað var til sveitarfélaga til umfjöllunar að nýju varða fjögur Kópavogsbæ. Þrjú mál skiptast á Hafnarfjörð, Akranes og Bs Vest. Umfjöllunarefni málanna hjá Kópavogsbæ snerust um kostnað við samninga um NPA, þ.m.t. fyrirvara um fjárhagsáætlanir sveitarfélagsins og þátttöku ríkisins í samningum sem og tafir við uppfærslu á reglum sveitarfélagsins. Úrskurðir nefndarinnar voru í öllum tilvikum á þann veg að slíkir fyrirvarar ættu ekki við, þ.m.t. um að fresta afgreiðslu vegna þess að nýrra reglna sé að vænta. Einn úrskurður í máli Kópavogsbæjar sneri við ákvörðun sveitarfélagsins um að synja beiðni um sólarhringsþjónustu. Vert er að hafa þessa niðurstöðu í huga í tengslum við svör margra sveitarfélaga um að unnið sé eftir ákvæðum laganna þó svo að reglur væru ekki í öllum tilvikum tilbúnar eða í endurskoðun. Þessi dæmi sýna ósamræmi hvað þetta varðar, m.a. í tengslum við NPA samninga.

Í máli Hafnarfjarðar var synjun um breytingu á NPA samningi felld úr gildi vegna annmarka á málsmeðferð, þ.m.t. um að upplýsa mál með nægjanlegum hætti með hliðsjón af rannsóknarreglunni. Í úrskurði varðandi Bs Vest voru verulegir annmarkar á málsmeðferð bæði með tilliti til laga nr. 38/2018 og stjórnsýslulaga við tilkynnta ákvörðun um breytingu á skammtímavistun vegna örðugleika við mönnun þjónustunnar. Í máli Akraneskaupstaðar var um endurupptekinn úrskurð að ræða í kjölfar bréfs frá umboðsmanni Alþingis þar sem hann óskaði eftir nánari upplýsingum frá nefndinni. Í framhaldinu ákvað nefndin að taka málið upp að nýju en nýr úrskurður hennar var þess efnis að ekki sé heimild til staðar fyrir sveitarfélagið að krefjast kostnaðarhlutdeildar í fæðiskostnaði aðstoðarmanns þess sem þjónustuna þiggur.



Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11.2026

Hjá Reykjavíkurborg vörðuðu fjórar kærur af sex málshraða en í hinum tveimur tilvikunum voru ákvarðanir sveitarfélagsins staðfestar.

Ef litið er til fjölda mála og niðurstöðu þeirra sem mælikvarða á gæði þjónustunnar þá hafa sveitarfélögin í mörgum tilvikum staðið sig vel þrátt fyrir ýmis álitamál. Með slíkum úrskurðum ætti álitamálum að fækka með tímanum ef af þeim er lært. Áberandi eru athugasemdir við málshraða sem leggja þarf áherslu á að hafa í lagi.

Samanburður milli sveitarfélaga með tilliti til fjölda og árangurs skilar takmörkuðum upplýsingum en í tíu stærstu sveitarfélögunum búa um 80% landsmanna og í Reykjavík einni, þar sem málaflokkurinn er stærstur, tæp 40%. Hagsmunasamtök hafa bent á að lítið sem ekkert sé um NPA samninga á austanverðu landinu og ekki sé unnt að treysta því að fólk sem vilji flytja milli landsvæða fái jafnmikla þjónustu á öðrum svæðum. Í því samhengi verður þó að horfa til þess að auk markmiða um að veita bestu þjónustu sem unnt er að veita á hverjum tíma vísar 8. gr. laganna til þess að stoðþjónustu skuli veita í hverju sveitarfélagi með þeim hætti sem best hentar á hverjum stað.

**Dómsmál**

Tvö dómsmál hafa verið höfðuð eftir gildistöku laganna.

Í máli sem A höfðaði gegn Mosfellsbæ var m.a. deilt um fyrirvara sem Mosfellsbær hafði sett við samning um NPA. Fyrirvarinn laut að því að samþykki ráðuneytis fengist og fjármögnun samningsins yrði þannig tryggð. Samkvæmt dómi Héraðsdóms Reykjavíkur í máli nr. E-8237/2020 var óheimilt að fresta afgreiðslu umsóknar A eða binda samning um NPA því skilyrði að hlutdeild ríkisins í fjármögnun lægi fyrir. Mosfellsbær áfrýjaði dóminum til Landsréttar sem kvað upp sinn dóm þann 8. október 2021 í máli nr. 226/2021. Í dómi Landsréttar kemur fram að íslenska ríkinu sé ætluð veigamikil fjárhagsleg aðkoma að innleiðingu á NPA samkvæmt lögum nr. 38/2018 og jafnframt að ábyrgðin á veitingu slíkrar þjónustu hvíli ekki eingöngu á herðum sveitarfélaga fyrr en frá og með árinu 2023. Landsréttur komst að þeirri niðurstöðu að Mosfellsbæ hefði verið heimilt að setja fyrirvara um samþykki fyrir hlutdeild ríkisins í samkomulagi um NPA fyrir A.

Í máli sem A höfðaði gegn Reykjavíkurborg var deilt um biðlista eftir húsnæði fyrir fatlaða einstaklinga. A hafði beðið í fjögur og hálft ár eftir sérstöku húsnæði á vegum Reykjavíkurborgar. Sveitarfélagið gat ekki með vísan til langra biðlista, tafa á byggingu húsnæðis og óvissu um aðra þætti eins og húsnæðisþörf annarra fatlaðra einstaklinga veitt A upplýsingar um hvenær nákvæmlega stefnandi fengi húsnæði úthlutað. Í dómi Héraðsdóms Reykjavíkur í máli nr. E-2712/2020 kemur fram að sveitarfélögum sé skylt að vinna einstaklingsbundna áætlun sem taki til hagsmuna og málefna þess umsækjanda sem fjallað er um hverju sinni. Almenn tímasett uppbyggingaráætlun komi ekki í stað áætlunar um úrlausn umsókna einstakra umsækjenda. Þá kemur fram að verklag Reykjavíkurborgar um úthlutun húsnæðis til fatlaðra einstaklinga sé með öllu ógagnsæ og ófyrirsjáanleg fyrir umsækjendur. Með vísan til þessa var Reykjavíkurborg dæmd til greiðslu miskabóta. Reykjavíkurborg hefur áfrýjað dóminum til Landsréttar.

Framangreindir dómar ásamt kærum úrskurðarnefndarinnar eru mikilvæg skref í að aðstoða sveitarfélögin við að túlka ákvæði laganna.

Skjal sótt af '000000000000' dags: 11.11.2026

## 3.4 Fjárhagslegar forsendur

Það hefur legið fyrir allt frá aðdraganda lagasetningarinnar að helstu álitaefni um fjárhagslegar forsendur laganna varða kostnaðarþátttöku ríkisins í NPA samningum en sveitarfélögin eru bundin af fjárhagsáætlunum hvers árs sbr. 62. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 sem tekur mið af fjárhagsstöðu hvers og eins sveitarfélags. Í 38. gr. laga nr. 38/2018 kemur fram að ráðuneyti sé heimilt að óska eftir því að sveitarfélög sendi ráðuneytinu fjárhagsáætlanir sínar um útgjöld vegna þjónustu er lögin kveða á um en Ríkisendurskoðun hefur ekki upplýsingar um að þessari heimild hafi verið beitt með markvissum hætti, t.d. við eftirlit.

Í nefndaráliti velferðarnefndar um frumvarpið sem varð að lögum nr. 38/2018 kom fram að nokkrir umsagnaraðilar legðu til að kostnaðarhlutdeild ríkisins yrði 30% í stað 25%. Nefndin taldi rétt að því viðmiði yrði ekki breytt þar sem allir útreikningar miðuðu við þessa kostnaðarskiptingu og að ráðuneytið teldi rétt að láta reyna á hana. Þannig var ekki talið tímabært að kostnaðarhlutdeild ríkisins yrði breytt en lögð áhersla á að sú skipting yrði endurskoðuð á innleiðingartímabilinu.

Samkvæmt 1. mgr. bráðabirgðaákvæðis I með lögum nr. 38/2018 er gert ráð fyrir innleiðingartímabili NPA sem á að standa frá 2018 til 2022 og að á þessu tímabili veiti ríkissjóður framlag til tiltekins fjölda samninga í gegnum Jöfnunarsjóð sveitarfélaga. Jafnframt er gert ráð fyrir að fjöldi samninga verði aukinn í skrefum úr 80 samningum fyrir 2018 í 172 samninga fyrir 2022. Eins og kemur m.a. fram í umsögnum um fjárlagafrumvarp 2021 hafa NPA samningar verið færri en gert var ráð fyrir í bráðabirgðarákvæði I í lögum nr. 38/2018 og framlög í fjárlögum ekki verið í samræmi við þá áætlun sem þar er sett fram. Afstaða hagsmunasamtaka fatlaðs fólks er sú að ríkið hafi ekki efnt loforð um fjárframlög sem bráðabirgðaákvæðið hafi gefið tilefni til og að fyrir vikið séu margir fatlaðir einstaklingar á biðlistum eftir þjónustu sem þeir eiga rétt á.

Í svörum margra sveitarfélaga við fyrirspurn Ríkisendurskoðunar um hvort eitthvað hafi staðið í vegi fyrir nýjum eða endurskoðuðum reglum eða framkvæmd þeirra kemur fram að óvissa ríki um hvernig þau eiga að sinna skyldum sínum samkvæmt NPA samningum þegar ekki liggur fyrir hvernig afgreiðsluferli mála er háttað af hálfu félagsmálaráðuneytis. Óskað hafi verið eftir afstöðu ráðuneytis um afgreiðslu einstakra samninga sem og upplýsinga um afgreiðsluferlið en skort hafi svör. Sem dæmi lýsir eitt sveitarfélag að það hafi samþykkt eina umsókn um NPA samning með fyrirvara um fjárveitingu. Félagsmálaráðuneyti hafi verið upplýst um umsóknina í janúar 2021 og óskað hafi verið eftir þátttökukostnaði en ráðuneytið hafi ekki enn hálfu ári síðar staðfest móttöku á umsókninni eða haft frekari samskipti við sveitarfélagið vegna hennar. Málið hafi nú verið kært til úrskurðarnefndar velferðarmála og áþekkt mál hefur verið til umfjöllunar hjá dómstólum.

> Að mati Ríkisendurskoðunar þarf félagsmálaráðuneyti að gera ráðstafanir til að afgreiðsluferli NPA umsókna hjá því sé gagnsætt þannig að sveitarfélög séu upplýst um afstöðu til samninga með virkum hætti. Leitast þarf við að afgreiða mál innan eðlilegra tímamarka, sbr. ákvæði 34. gr. laga nr. 38/2018 um að ákvörðun um þjónustu skuli taka svo fljótt sem kostur er.



Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11.2026

Landsréttur hefur með dómi í máli nr. 226/2021 staðfest að sveitarfélögum sé heimilt að binda rétt fatlaðs fólks til NPA við mótframlög úr ríkissjóði. Þannig sé sveitarfélögum heimilt að skilyrða að samþykktur NPA samningur verði virkjaður þegar mótframlag berist frá ríkinu.

> Leysa þarf úr óvissu með fjármögnun NPA samninga þannig að forsendur fyrir raunhæfri áætlanagerð liggi fyrir bæði hjá sveitarfélögum og ríki auk þeirra sem þjónustuna nota.

Til lengri tíma þarf að greina framlög ríkisins ásamt skilgreindu eigin framlagi sveitarfélaga miðað við fyrirliggjandi reynslu af samningum eins og til hefur staðið þannig að kostnaður við framkvæmd laganna verði ekki tilefni síendurtekinna ágreiningsmála. Tillögur voru uppi á vegum Sambands íslenskra sveitarfélaga þegar á árinu 2018 um að samráðsnefnd yrði sett á laggirnar sem myndi vakta raunþróun kostnaðar í kjölfar gildistöku nýrra laga. Skipan slíkrar nefndar dróst en í nóvember 2020 var ákveðið að skipa nefnd í því skyni til að taka saman yfirlit yfir kostnaðarþróun og leggja mat á kostnaðaráhrif vegna breytinga á kröfum í málaflokknum undanfarin ár. Sú nefnd starfar samhliða starfshópi um heildarendurskoðun á lögum nr. 38/2018. Niðurstöður nefndarinnar verða nýttar til að fjalla um viðbrögð og möguleg úrræði varðandi fjármögnun.

Húsnæðisúrræði og raunhæfar ráðstafanir um biðlista í því samhengi hafa einnig verið til umfjöllunar en eins fram hefur komið var samráð um setningu reglugerðar nr. 1039/2018 ekki með sama hætti og átti við um aðrar reglugerðir sem settar eru með stoð í lögum nr. 38/2018. Í dómi Héraðsdóms Reykjavíkur frá 16. júní 2021 er áréttað að gera þurfi einstaklingsbundnar áætlanir fyrir hvern og einn umsækjanda og tilvísun í almennar áætlanir um húsnæðisúrræði einar og sér dugi ekki til. Ráðstafanir sveitarfélaga um húsnæðisúrræði eru háðar fjárhagslegum forsendum auk þess sem skipulagsferli og áætlanir um framkvæmdir geta einnig haft áhrif sem og breytingar á forsendum varðandi eftirspurn miðað við áætlanir. Kröfurnar verður hins vegar að leitast við að túlka með hliðsjón af þörfum og hagsmunum notenda en þó ekki á þann veg að þær verði í raun óframkvæmanlegar. Gera má ráð fyrir að nálgun sveitarfélaga hvað varðar biðlista skýrist í kjölfar niðurstöðu Landsréttar um álitaefnið.

Skjal sótt af '000000000000' dags: 11.11.2026

Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11 2026



Ríkisendurskoðun
Bríetartúni 7 – 105 Reykjavík
Sími 448-8800
postur@rikisendurskodun.is – www.rikisendurskodun.is