

Öryggisgæsla og öryggisráðstafanir  
á Íslandi

Lokaskýrsla starfshóps

Júní 2016



VELFERÐARRÁÐUNEYTIÐ

Öryggisgæsla og öryggisvistanir á Íslandi – lokaskýrsla og tillögur um  
framtiðarfyrikomulag

Júní 2016

Útgefandi: Velferðarráðuneytið  
Hafnarhúsinu við Tryggvagötu  
101 Reykjavík  
Sími: 545 8100  
Bréfasími: 551 9165  
Netfang: postur@vel.is  
Veffang: velferdarraduneyti.is

Umbrot og textavinnsla: Velferðarráðuneytið

© 2016 Velferðarráðuneytið

ISBN 978-9935-477-08-8

## Efnisyfirlit

1 Inngangur .....	4
2 Skilgreiningar á lykilhugtökum .....	6
3 Helstu ákvæði laga og reglugerða .....	7
4 Skilgreining markhóps .....	8
5 Kortlagning .....	11
6 Greining á bráðapörf fyrir úrræði .....	13
7 Kostnaður við þjónustu til skemmri tíma .....	14
8 Samantekt og næstu skref .....	16

## 1 Inngangur

---

Félags- og húsnæðismálaráðherra skipaði 22. júní 2015 samvinnuhóp um sérstaka öryggisvistun fyrir tilgreinda hópa.

Markmið hópsins samkvæmt erindisbréfi var að tryggja að þjónusta og skipulag samstarfs ríkis og sveitarfélaga við einstaklinga sem þurfa á öryggisvistun/öryggisgæslu að halda verði í samræmi við lög, alþjóðlegar mannréttindaskuldbindingar og alþjóðlega viðurkennd gæðaviðmið.

Markmiðunum yrði náð með því:

- að stofna til samvinnuhóps um rekstur og skipan öryggisúrræða fyrir nánar tilgreinda hópa,
- að velferðarráðuneytið (VEL) móti í samvinnu við innanríkisráðuneytið (IRR) og aðra hagsmunaaðila skýra stefnu og verklag til næstu fimm ára um framkvæmd öryggisúrræða fyrir sérstaka tilgreinda hópa til að tryggja að þeir einstaklingar sem eru í brýnni þörf fyrir öryggisúrræði fái úrlausn í samræmi við þjónustupörf eins fljótt og verða má.

Samvinnuhópurinn var þannig skipaður:

Þór G. Þórarinsson, án tilnefningar, formaður,  
Bryndís Gunnlaugsdóttir, tilnefnd af Sambandi íslenskra sveitarfélaga,  
Leifur Bárðarson, án tilnefningar,  
Rún Knútsdóttir, án tilnefningar,  
Skúli Þór Gunnsteinsson, tilnefndur af innanríkisráðuneytinu,  
Soffía Lárusdóttir, tilnefnd af Akureyrarbæ,  
Stefán Eiríksson, tilnefndur af Reykjavíkurborg.

Skipan hópsins hefur tekið þeim breytingum meðan á vinnunni stóð að Róbert Ragnarsson kom í stað Bryndísar Gunnlaugsdóttur, Elsa Friðfinnsdóttir kom í stað Sveins Magnússonar sem starfaði um tíma í stað Leifs Bárðarsonar og Aðalbjörg Traustadóttir í kom stað Stefáns Eiríkssonar. Laufey Þórðardóttir kom í stað Soffíu Lárusdóttur í maí sl.

Samvinnuhópurinn kom fyrst saman 6. júlí 2015 og hefur síðan haldið 17 formlega fundi auk fjölda minni formlegra og óformlegra funda og heimsókna til staða sem tengjast verkefninu. Á fyrsta fundi voru kynntar tillögur um verklag varðandi starf hópsins. Í fyrsta lagi yrði ráðist í stefnumótun þar sem núverandi úrræði yrðu kortlögð, þau greind og kostir metnir. Þá yrðu sett meginmarkmið á grundvelli skýrrar hugmyndafræði, skilgreind undirmarkmið og aðgerðir. Verktími þessa verkluta yrði 6. júlí 2015 til 1. júlí 2016. Í öðru lagi yrði unnið að úrlausn vanda þeirra sem þurfa á bráðaþjónustu að halda. Gert yrði ráð fyrir fyrstu tillögum um miðjan desember 2015. Í þriðja lagi yrði gert ráð fyrir því að hópurinn myndi móta fyrirkomulag samstarfssamnings um skipan þjónustunnar fyrir tilgreinda hópa. Slíkir samstarfssamningar lögju fyrir í maí/júní 2016. Hópurinn samþykkti að vinna að verkefninu með fyrrgreind markmið/áætlun að leiðarljósi. Við verkefnavinnuna var talið nauðsynlegt að hafa ríkt samráð við fjölda fagmanna þvert á stofnanir. Jafnframt var upplýst að stjórn Landspítalans (LSH) hafi lýst sig reiðubúna til þess að leggja allt það af mörkum sem talið var nauðsynlegt til að tryggja framvindu verkefnisins. Hópurinn gerði sér jafnframt grein fyrir því að verkefnið væri flókið og mörg álitamál gætu komið upp sem valdið gætu því að vinnan tæki lengri tíma.

Á starfstíma sínum hefur samvinnuhópurinn nokkurn vegin náð að vinna eftir þeirri áætlun sem hann setti sér í upphafi vinnunnar. Samstarfið innan hópsins hefur verið með ágætum og

er það mat nefndarmanna að auk þeirrar vinnu sem unnin hefur verið og birtist í þessari lokaskýrslu og þeim viðaukum sem henni fylgja hafi tekist að formgera samstarf stofnana ríkis og sveitarfélaga sem muni leiða til árangursríkara samstarfs þessara aðila þegar til framtíðar er litið. Vinna starfshópsins varð reyndar víðtækara en stefnt var að í upphafi því að hópurinn tók þá ákvörðun að fjalla sérstaklega um stöðu þeirra sem hafa fengið rýmkunardóma því ekki hafa verið til staðar lausnir fyrir þann hóp. Ástæða þess að hópurinn tók ákvörðun um að leita leiða til þess að finna úrlausn fyrir þennan hóp var sú að mál þessara einstaklinga eru samofin og þurfa jafnvel að einhverju leyti svipaða úrvinnslu og mál þeirra sem þurfa á öryggisvistun að halda. Starfshópurinn hefur á starfstíma sínum unnið að gerð þessarar lokaskýrslu sem að hluta til byggist á tveimur áfangaskýrslum, tillöguskjali um verklag, stefnuskjali og verkáætlun um hvernig hægt verði að vinna málefnum þeirra sem þurfa öryggisvistun með þeim hætti að þjónustan verði ekki síðri en gerist í nágrannalöndunum.

Fyrir liggur að vandi þeirra sem þurfa á öryggisvistun að halda er mikill og hefur hann verið að aukast á undanförunum árum. Í ljósi þess og með breytingum á löggjöf sem og aðkomu Íslands að alþjóðlegum mannréttindasamningum auk aukinnar almennar meðvitundar í samfélaginu um stöðu markhópsins er tímabært að horft sé með heildstæðum hætti á stöðu hans og tillögur mótaðar til framtíðar.

Uppbygging þessarar lokaskýrslu um stöðu og tillögur um hvernig hægt sé að bregðast við vanda þeirra sem þurfa á öryggisvistun að halda er þannig að fyrst eru skilgreind lykilhugtök sem notuð hafa verið í umræðunni. Þá er gerð grein fyrir þeim lögum og reglugerðum sem almennt eru notuð í umfjölluninni. Því næst er sett fram lýsing á þeim hópum sem starfshópurinn fjallaði sérstaklega um og hvernig þeir greinast á undirhópa. Þá er gerð tillaga að skipulagi um framkvæmd öryggisvistunar fyrir markhópana og loks er gerð grein fyrir kostnaði við þjónustuna og verkefnunum forgangsraðað í tímaröð.

## 2 Skilgreining á lykilhugtökum

---

Hér á eftir er gerð grein fyrir helstu hugtökum sem notuð eru í skýrslunni. Sum þessara hugtaka eru ekki öllum ljós en að mati starfshópsins er nauðsynlegt að þeir sem fjalla um þessi mál átti sig á því hvaða hugtök eru lögð til grundvallar í umræðunni. Það er jafnframt ljóst að hugtakanotkunin getur eðli máls samkvæmt tengst víðar inn í umfjöllun um almenna og sértæka félagsþjónustu auk heilbrigðisþjónustu svo eitthvað sé nefnt.

a. *Öryggisgæsla*: Réttarvörsluúrræði fólgið í hælsvistun þeirra sem sýknaðir eru af refsikröfu vegna sakhæfisskorts skv. 15. gr. hegningarlaga sem og þeirra sem talið er í dómi árangurslaust sé að refsa skv. 16. gr. hegningarlaga, enda vistunin talin nauðsynleg af réttaröryggisástæðum, sbr. 62. gr. hegningarlaga.

b. *Öryggisvistun*: Er ein tegund öryggisráðstöfunar sem felst í vistun á sérútbúnu heimili á vegum sveitarfélags með mismunandi háu öryggisstigi þar sem gert er ráð fyrir að einstaklingur vistist ýmist tímabundið eða ótímabundið.

c. *Grunnmat*: Kortlagning og greining fyrstu upplýsinga um stöðu einstaklings.

d. *Ítarmat*: Mat á stuðningsþörf (e. Support Intensity Scale (SIS)) eða annað sambærilegt mat.

e. *Áhættumat á skilgreindum þörfum*: Áhættumat (HCR20) sem hefur forspárgildi um hættu á ofbeldi í framtíðinni.

f. *Rýmkunardómur*: Dómur þar sem kveðið er á um lausn undan öryggisgæslu skv. 62. gr. almennra hegningarlaga, annað hvort í þrepum eða að fullu.

g. *Teymi fagfólks*: Samstilltur hópur sérfræðinga með þekkingu á þörfum fullorðins fatlaðs fólks sem metur stuðningsþörf þess með heildstæðum hætti. Hópurinn er stofnaður þegar beiðni frá ábyrgðaraðila um ítarmat kemur fram.

h. *Einstaklingsbundin þjónustuáætlun*: Áætlun um framkvæmd fjölþættrar þjónustu þar sem tiltekin eru markmið áætlunarinnar og leiðir, hverjir séu samstarfsaðilar og hverjir beri ábyrgð á að koma áætluninni í framkvæmd.

### 3 Helstu ákvæði laga og reglugerða

---

Hérlendis er ekki að finna sérstaka löggjöf sem nær yfir svokölluð öryggisvistunar- eða öryggisgæsluúrræði. Þau ákvæði sem hefur verið stuðst við til þessa eru annars vegar ákvæði VII. kafla hegningarlaga, nr. 19/1940, og hins vegar ákvæði V. kafla laga um réttindagæslu fyrir fatlað fólk, nr. 88/2011.

Í 62. gr. almennra hegningarlaga er að finna heimild til að ákveða í dómi ráðstafanir í þágu réttaröryggis til að ekki stafi háski af manni sem hefur verið sýknaður á grundvelli ósakhæfis eða þegar talið er að refsing beri ekki árangur. Verði ekki séð að vægari ráðstafanir, svo sem trygging, bann við dvöl á ákveðnum stöðum eða svipting lögræðis, komi að notum má ákveða að honum sé komið fyrir á viðeigandi hæli. Er þetta ákvæði það sem oftast er vísað til þegar einstaklingur er dæmdur til vistunar á réttargeðdeild eða í viðeigandi úrræði hjá sveitarfélagi vegna fötlunar. Til að hægt sé að beita þessu ákvæði þarf þó viðkomandi að teljast ósakhæfur skv. 15. gr. sömu laga eða svo ástatt um hann vegna fötlunar, geðsjúkdóms eða annarra ástæðna að talið sé að refsing beri ekki árangur, sbr. 16. gr. Þannig verður heimild þessari ekki beitt gagnvart þeim sem teljast sakhæfir. Í 67. gr. hegningarlaga er þó að finna heimild til að ákveða í refsímáli eða í sérstöku máli að einstaklingur sem hefur verið dæmdur í fangelsi skuli sæta tilteknum öryggisráðstöfunum að afplánun lokinni. Er það bundið því skilyrði að sennilegt verði að telja, af því hvernig glæp hans og andlegu ástandi var háttað sem og af undanfarandi breytni hans, að miklar líkur séu á ítrekun brots og að hann sé hættulegur umhverfi sínu. Þessari heimild hefur þó lítið sem ekkert verið beitt.

Varðandi þá einstaklinga sem ekki hafa hlotið dóma en teljast hættulegir umhverfi sínu eru lagaheimildir frekar af skornum skammti. Í lögum um réttindagæslu fyrir fatlað fólk er kveðið á um aðgerðir til að draga úr nauðung; þar kemur fram í 1. tölul. 1. mgr. 12. gr. að heimilt sé að veita undanþágu frá banni gegn beitingu nauðungar til að koma í veg fyrir að fatlaður einstaklingur valdi sjálfum sér eða öðrum líkamstjóni eða stórfelldu eignatjóni. Eigi það einnig við um fyrirbyggjandi aðgerðir sem ætlað sé að forða því að aðstæður komi upp sem leitt geti til líkamstjóns eða stórfellds eignatjóns. Þannig mætti á grundvelli þessarar heimildar meðal annars læsa einstakling inni, beita hann fjarvöktun og fleiru sem nauðsynlegt teldist til að forða tjóni. Hefur þessari heimild í einhverjum mæli verið beitt varðandi fatlaða einstaklinga sem búa í sérstöku húsnæðisúrræði sökum fötlunar sinnar.

Þegar ákvæðum framangreindra laga sleppir er ekki að finna nánari ákvæði um hvernig öryggisvistun skuli háttað. Er það mat hópsins að æskilegt sé að sett verði ítarlegri löggjöf sem fjalli um inntak vistunarinnar, réttindi þeirra sem henni sæta og fleiri atriði sem varða hana, ekki ólíkt því sem gert hefur verið með lögum um fullnustu refsingar. Nánar formuð tillaga kemur fram í tillögukafla skýrslunnar.

## 4 Skilgreining markhóps

---

Á fyrsta fundi samvinnuhópsins voru kynnt drög að flokkun þeirra sem talið er að þurfi á öryggisvistun að halda til lengri eða skemmri tíma. Um er að ræða þrjá hópa sem síðan deilast upp í undirhópa. Hóparnir eru:

1. **Fangar sem eru sakhæfir en eru geðfatlaðir og vistast í fangelsum.**

Þar liggja fyrir tillögur í minnisblaði frá Sigurði Páli Pálssyni og Guðmundi Sævari Sævarssyni, í samráði við Pál Matthíasson og Skúla Þór Gunnsteinsson, sem sent var innanríkisráðuneytinu og velferðarráðuneytinu í október árið 2013. Þar er lagt til að skipuð verði nefnd til þess að gera úttekt á geðheilbrigðismálum fanga. Þar er jafnframt lagt til að byggður verði öryggisíbúðakjarni fyrir sakhæfa fanga sem taldir eru of veikir til að dvelja meðal almennra fanga.

**Þessi hópur er í raun á forræði fangelsismálayfirvalda með aðkomu geðdeilda LSH meðan þeir eru í afplánun.**

2. **Hópur einstaklinga sem dæmdir eru ósakhæfir og þurfa öryggisgæslu.**

- a. Þeir sem fá þjónustu hjá réttargeðdeildinni eru fyrst og fremst einstaklingar sem eru geðfatlaðir. Þeirra mál eru í farvegi enda eru þeir dæmdir til dvalar á réttargeðdeildinni séu þeir metnir ósakhæfir. Undanfarin misseri hafa þó sumir þeirra sem dæmdir hafa verið ósakhæfir fengið rýmknardóma þar sem dregið er úr vægi þeirrar heilbrigðisþjónustu sem veitt er.

Í þeim tilvikum þegar dvöl á réttargeðdeild lýkur er þó ljóst að sumir þeirra einstaklinga þurfa áfram sérhæfða þjónustu og/eða stuðning frá félags- og heilbrigðisþjónustu til að geta búið á eigin heimili, þ.e. jafnvel umfram þann stuðning sem veittur er sem grunnþjónusta eða sértæk þjónusta sveitarfélags.

- b. Fatlaðir einstaklingar sem hafa gerst sekir um ýmiss konar hegningarlagabrot, yfirleitt ofbeldis- eða kynferðisbrot, en vegna þroskaskerðingar þeirra taldar miklar líkur á ítrekun brota en að refsing muni ekki bera árangur. Þessir einstaklingar geta verið mjög hættulegir sjálfum sér og/eða öðrum. Þessir einstaklingar hafa sumir verið dæmdir til vistunar á viðeigandi stofnun skv. 62. gr. almennra hegningarlaga, nr. 19/1940. Þeir þurfa fyrst og fremst sérhæfða þjónustu í samræmi við fötlun sína auk öryggisvistunar til að tryggja að þeir brjóti ekki af sér aftur. Nokkur einstaklingsbundin úrræði hafa verið útbúin eftir að viðkomandi hefur brotið alvarlega af sér. Þegar dómur fellur hljómar hann yfirleitt á þann veg að viðkomandi skuli vistast á viðeigandi stofnun eða hæli. Allt formlegt verklag og skilgreiningu vantar í kringum slík úrræði auk þess sem fjármögnun þeirra hefur ekki legið fyrir.

3. **Hópur sakhæfra einstaklinga með langvarandi og viðtæka hegðunarröskun.**

- a. Einstaklingar með síendurtekna hættulega hegðun og sem teljast hættulegir samfélaginu (fái þeir að ganga lausir) að lokinni afplánun. Þessir einstaklingar eru ekki endilega með geðraskanir og falla því hvorki undir ábyrgðarsvið fangelsa ríkisins né geðdeilda Landspítalans þar sem þeir hafa í sumum tilvikum lokið dómi og geðmeðferð er ekki talin gagnast þeim.



Samkvæmt 67. gr. almennra hegningarlaga, nr. 19/1940, er hægt að ákveða í refsisdómi eða síðar í sérstöku dómsmáli að láta mann, sem dæmdur hefur verið í fangelsi, sæta öryggisráðstöfunum skv. 66. gr. sömu laga að afplánun lokinni vegna hættu á að hann fremji frekari afbrot eða sé samfélaginu hættulegur. Slíkar öryggisráðstafanir hafa ekki verið fyrir hendi og hefur þessari heimild því lítið sem ekkert verið beitt. Þetta er sá hópur sem þarfnast sérstakrar þjónustu eins og staðan er í dag. Velferðarráðuneytið eða stofnanir þess hafa ekki lagaheimildir til þess að hefta frelsi þessara einstaklinga eftir að þeir ljúka afplánun hafi þeir ekki verið dæmdir til að sæta öryggisráðstöfunum. Í einhverjum tilvikum gætu ákvæði lögræðisлага, um sjálfræðissviptingu og í kjölfarið vistun á viðeigandi stofnun samkvæmt ákvörðun lækni og lögræðismanns, átt við. Allt formlegt og lagalegt verklag og skilgreiningar vantar fyrir slík úrræði.

- b. Hópur fatlaðra einstaklinga með langvarandi og víðtæka hegðunarröskun. Hópurinn sem hér um ræðir hefur þörf fyrir úrræði sem bæði félags- og heilbrigðisþjónustan bjóða upp á. Auk þess þarf að tryggja að öryggisráðstafanir séu með fullnægjandi hætti. Mikilvægt er því að úrræðið hafi faglega og fjárhagslega burði til þess að sinna við þeirri þjónustubörf sem upp getur komið. Einstaklingar í þessum hópi eru oft með alvarlega hegðunarröskun í tengslum við vímuefnanotkun, hafa mismikla þroskahömlun og þörf fyrir mikla þjónustu í langan tíma. Oft getur einnig verið um að ræða undirliggjandi persónuleikaröskun og/eða erfiðleika í félagslegum tengslum. Einhverfa, ADHD, kvíði og depurð sjást oft hjá einstaklingum í þessum hópi og stundum alvarlegri geðsjúkdómar þótt ekki sé það alltaf tilfellið. Þeir eiga í erfiðleikum með að hugsa um sjálfa sig, bæði andlega og líkamlega, einangra sig og vilja ekki tengsl, hafna samstarfi og nauðsynlegri meðferð og sýna ógnandi atferli.

Að þessum einstaklingum standa oft brotnar og illa staddar fjölskyldur sem ekki geta hjálpað viðkomandi þrátt fyrir verulegan utanaðkomandi stuðning. Eiga sér lítið bakland. Þjónustan þarf því í ljósi þess sem að framan greinir að vera afar sérhæfð, fjölfagleg og ganga þvert á þjónustukerfið.

Einnig þykir rétt í þessu sambandi að vekja athygli á því að börn, bæði sakhæf og ósakhæf (sakhæfi er 15 ár), geta tilheyrt þessum hópi eftir atvikum hverju sinni.

Hópar 3a og 3b eru með það mikla þjónustubörf að gera má ráð fyrir því að þeir sem tilheyra þessum hópum þurfi afar flókna og sértæka þjónustu. Slík þjónusta kallar á meira fjármagn en reglur Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga segja til um. Því er gert ráð fyrir sérstakri aðkomu ríkisvaldsins til að tryggja nauðsynlega fjármögnun, sérfræðipækkingu og samræmingu.

Á grundvelli þess sem að framan greinir og þess sem kemur fram í skipunarbréfi mun samvinnuhópurinn fjalla um stöðu einstaklinga í fyrrgreindum hópum með eftirfarandi hætti:

Í hópi 1 eru eins og að framan greinir geðfatlaðir fangar sem vistast í fangelsum. Innanríkisráðuneytið hefur í samvinnu við heilbrigðishluta velferðarráðuneytisins og fleiri hafið vinnu við að leita varanlegra lausna um hvernig best skuli brugðist við vanda þessa hóps. Það er því mat samvinnuhópsins að það sé ekki á verkviði hans að ræða sérstaklega vanda hópsins. Tengiliður heilbrigðishluta velferðarráðuneytisins í starfi samvinnuhópsins er tengiliður við það starf til að tryggja nauðsynlegt samræmi. Þess ber að geta í þessu samhengi að nú liggur fyrir geðheilbrigðisstefna ásamt aðgerðaáætlun þar sem gert er ráð fyrir að samþætting þjónustu ríkis og sveitarfélaga verði bundin í lög. Þessar áherslur telur samvinnuhópurinn að falli að þeim hugmyndum sem hann hefur haft um verklag varðandi

þjónustu við þann hóp sem hér er umfjöllunarefni. Samvinnuhópurinn telur því að það sé ekki sitt hlutverk að hlutast til um úrræði fyrir þennan hóp.

Í hópi 2a eru eins og að framan greinir einstaklingar sem dæmdir eru ósakhæfir og njóta fullnægjandi þjónustu réttargeðdeildar Landspítalans.

Það er mat samvinnuhópsins að þeir einstaklingar sem eru ósakhæfir njóti nú fullnægjandi þjónustu á réttargeðdeildinni. Það er samt sem áður nauðsynlegt að tryggja að þessi hópur eigi möguleika á að öðrum úrræðum eftir að rýmkunardómar hafa fallið. Hópurinn gerir því ráð fyrir því í sínum áætlunum að slík úrræði verði til staðar.

Það er mat samvinnuhópsins að það verði meginviðfangsefni hans að gera tillögur um að tryggð sé ábyrg og skilvirk þjónustu við þá einstaklinga sem hér að framan hafa verið skilgreindir í hópum 2b, 3a og 3b. Þetta eru einstaklingar sem búa við fötlun og hafa gerst sekir um hegningalagabrot en vegna þroskaskerðingar ekki talið líklegt að refsing beri árangur (2b). Einstaklingar sem eru sakhæfir og eru með langvarandi og víðtæka hegðunarröskun (3a) og hópur fatlaðra einstaklinga með langvarandi og víðtæka hegðunarröskun (3b).

## 5 Kortlagning

Á grundvelli þeirra viðmiða sem skilgreind eru hér að framan hefur samvinnuhópurinn aflað sér upplýsinga hjá þjónustusvæðum/sveitarfélögum sem starfrækja sértæka félagsþjónustu og geðsviði LSH. Við þessa skoðun hefur komið í ljós að á Íslandi er um 20 einstaklingar sem gætu fallið undir viðmiðin. Þess ber þó að geta að sérhæfð greining á t.d. áhættuhegðun hefur ekki verið framkvæmd á öllum þessum einstaklingum þannig að ekki er ennþá vitað með vissu hver raunveruleg stuðningsþörf er.

Samvinnuhópurinn tók þá ákvörðun í byrjun að meta þyrfti vanda þessa hóps og hvernig lausnum yrði háttað til lengri og skemmri tíma. Einnig er rétt að taka það fram að vandi einstaklinga getur verið mismunandi frá einum tíma til annars. Loks þarf alltaf að vera til staðar möguleiki á því að bregðast við vanda sem gæti komið upp með mjög skömmum fyrirvara.

Samvinnuhópurinn hefur í samvinnu við fyrrnefnda aðila komist að þeirri niðurstöðu að staða 10 einstaklinga sé nú með þeim hætti að fjórir einstaklingar úr þessum hópi þurfi að fá þjónustu við hæfi á næstu sex til átta mánuðum. Ástæða þeirrar forgangsröðunar byggist á því mati sérhæfðra fagmanna að staða þessara einstaklinga sé svo alvarleg að þeir gætu valdið sér og öðrum óbætanlegum skaða ef ekki verður tryggð þjónusta við hæfi. Sumir þessara einstaklinga hafa að undanförunni verið að fá þjónustu að hluta en aðrir ekki.

Samvinnuhópurinn deilir þessum 10 einstaklingum í fyrrgreinda viðmiðunarflokka. Hópurinn telur þó ekki með þá einstaklinga sem taldir eru tilheyra hópi 1 þar sem vinna við að meta stuðningsþörf þeirra sem honum tilheyra er nú í gangi á vettvangi sérstakrar nefndar á vegum heilbrigðisráðherra. Hópurinn horfir þá sérstaklega til hópa og 2 og 3 og undirflokka þeirra. Einstaklingarnir deilast í hópa og undirhópa með eftirfarandi hætti:

Alls eru tíu einstaklingar tilheyrandi fyrrgreindum hópum

Hópur	Vantar úrlausn	Er í þjón. án fjárframlags 2016 og 2017	Er í þjón. Fjármögnun 2016	Samtals fjöldi	Athugasemd
2a	1			1	Kemur inn á árinu 2017
2b		1	2	3	Þrír á Norðurlandi,
				Alls 2a og 2b	4
3a	2	2		2	Einn í Reykjavík, einn á Vesturlandi
3b	4	4			Fjórir í Reykjavík
Samtals	7	7	2	Alls 3a og 3b	6
				Samtals 2a, 2b, 3a, 3b	10

Fyrirvari er um skipan einstaklinganna í flokka þar sem þeir sem veittu upplýsingarnar gátu haft mismunandi skoðun á stöðu þeirra og í hvaða hóp þeir væru skilgreindir. Þess má einnig geta að samvinnuhópurinn hefur ekki skoðað sérstaklega stöðu þeirra einstaklinga sem gætu fallið undir skilgreiningar fyrrgreindra hópa eða búa á þjónustusvæðum eða í sveitarfélögum utan þeirra sem tíu sem fjallað er um í þessari skýrslu.

### **Hvaða aldri skal þjónað?**

Við kortlagningu og greiningu á vanda þeirra sem hér er fjallað um ber að geta að velferðarráðuneytið lét á árunum 2012–2013 vinna úttekt á vegum nefndar félags- og húsnæðismálaráðherra um stöðu barna með mikla umönnunar- og stuðningsþörf vegna fjölþætts vanda. Í vinnu samvinnuhópsins var horft til tillagna nefndarinnar og þá sérstaklega til þess hóps sem er 15 ára og eldri.

### **Samstarf heilbrigðis- og félagsþjónustu**

Í vinnu samvinnuhópsins, eins og vísað er til í formála, er forsenda þess að markmið hans náist sú að allar fagstéttir og stofnanir, hvort sem um er að ræða innan félags- eða heilbrigðisþjónustu, vinni saman á grundvelli vel skilgreindra verklagsreglna. Allir verða að vera tilbúnir að leggja fram aðstoð og stuðning þegar sérstakar aðstæður koma upp. Lykilþáttur slíkrar samvinnu er að traust ríki á milli aðila og að einhugur sé um þau markmið sem stefnt er að. Slíkt traust verður ekki til á einni nóttu. Samvinnuhópurinn leggur því ríka áherslu á að sérfræðingar og stofnanir vinni af ábyrgð og heilindum svo leysa megi þau stóru verkefni sem við blasa ef veita þessum hópum þjónustu. Áhersla verður að vera á heildstæðar greiningar, teymisvinnu og gerð markvissra þjónustuáætlana.

## 6 Verklag við greiningu á bráðapörf fyrir úrræði

Á grundvelli rýnivinnu samvinnuhópsins og bakhópa, á þeim 20 manna hópi sem talinn er hafa sérstaka þörf fyrir öryggisþjónustu á heimili sínu, er talið að sjö einstaklingar séu í þörf fyrir tafarlausa úrlausn. Með tafarlausri úrlausn er átt við að innan fjögurra til sex mánaða þurfi að liggja fyrir ákvörðun um úrræði sem gæti veitt þá aðstoð sem nauðsynleg er. Unnar hafa verið tillögur að verklýsingu um verklag við kortlagningu og greiningu á þörfum þessa hóps og hvernig ábyrgð á samvinnu þeirra aðila sem hagsmuna hafa að gæta skuli háttað. Í þeim drögum er rík áhersla á að fyrir liggji skýr verkaskipting milli aðila þannig að framvinda þjónustu milli stjórnsýslustiga geti orðið án hnökra.

Samvinnuhópurinn hefur unnið tillögu að lýsingu á verklagi sem æskilegt er að notað sé við greiningu á þörf fyrir þjónustu (nákvæma lýsingu er að finna í sérstöku skjali um efnið). Þetta verklag er talið veita nokkurt öryggi við greiningu á þörfum þess hóps sem talinn er hafa þörf fyrir sérstaka öryggisþjónustu. Eitt meginmarkmiða verklagsins er að tryggja þverfaglega aðkomu að þjónustu við þennan hóp (svo sem heilbrigðis- og félagsþjónustu) og að byggt verði upp traust milli aðila hvar sem er í ferlinu svo að þeir geti leitað til annarra eftir aðstoð þegar þörf er talin á. Þetta verklag geti síðan tryggt að þjónustan verði eins örugg og innihaldsrík og nokkur kostur er.

Verklag við mat á þörf fyrir öryggisþjónustu (Kaflanúmer vísa til verklagsskýrslu samvinnuhópsins).

- Grunnmat
  - Grunnmat félagsþjónustu sveitarfélags á stuðningsþörf. (sjá 4.2 og 4.3)
- Ítarmat
  - Ítarmat sérstaks teymis á stuðningsþörf (sjá 4.2)
- Áhættumat á skilgreindum þörfum.
  - Áhættumat á skilgreindum þörfum (sjá 4.5)

Fyrsta skrefið er að félagsþjónusta þess sveitarfélags þar sem viðkomandi á lögheimili taki saman heildstæðar upplýsingar um stöðu þeirra einstaklinga sem taldir eru í þörf fyrir aðstoð. Sé það mat viðkomandi sveitarfélags að einstaklingur þurfi á frekari þjónustu að halda er unnið svokallað ítarmat sem er nákvæmt mat á stöðu einstaklingsins.

Sé það mat þeirra sem framkvæma ítarmatið (SIS) að einstaklingurinn geti verið hættulegur sjálfum sér og/eða öðrum þá er gert ráð fyrir því að unnið sé áhættumat (HCR20) sem hefur forspárgildi um hættu á ofbeldi í framtíðinni. Samvinnuhópurinn kynnti sér fleiri matsaðferðir sem notaðar eru við slíkar greiningar en telur að brýnt sé að þessi mót sem hér hafa verið nefnd verði notuð og til að tryggja þjónustu við hæfi. Allir þeir einstaklingar sem hér eru til umfjöllunar hafa verið metnir m.t.t. þeirra atriða sem lýst er að framan. Þegar staða einstaklinganna er metin til stiga kemur í ljós að allir eru metnir í hæsta fjórðung áhættu. **Það þýðir að mikil hættu er talin á ofbeldi í framtíðinni.**

Stuðningsþörf þessa hóps er svo mikil að gera má ráð fyrir svipaðri mönnun og gert er á réttargeðdeild Landspítalans eða samsvarandi úrræði. Til þess að reyna að tryggja að starfsfólk eða aðrir verði ekki fyrir skaða þá er gert ráð fyrir stöðugri viðveru tveggja starfsmanna á hvern einstakling og að til viðbótar sé hægt að kalla til liðstyrk ef á þarf að halda.

## 7 Kostnaður við þjónustu

---

Eins og að framan greinir er gert ráð fyrir því að hver og einn þeirra **sjö einstaklinga** sem taldir eru í mestri þörf þurfi a.m.k. tvo starfsmenn á vökutíma og aðgengi verði að fleirum til að veita aðstoð ef á þarf að halda. Gerð er tillaga um að þjónustan haldi áfram á Akureyri við **þá þrjá aðila sem nú búa á Norðurlandi**. Það þarf því ekki að útvega þeim nýtt húsnæði.

Af þessum sjö eru tveir í sólarhringsþjónustu í húsnæði á vegum Reykjavíkurborgar og einn er í þjónustu á geðsviði (öryggisgeðdeild) LSH og einn er í þjónustu á (réttargeðdeild) LSH. Sá fimmti er nú vistaður í fangelsi en unnið er að sérstöku úrræði í samvinnu Velferðarsviðs Reykjavíkurborgar og Fangelsismálastofnunar. Þá eru tveir einstaklingar vistaðir í sólarhringsþjónustu á vegum einkaaðila.

Tillaga samvinnuhópsins miðar að því að byggja upp rými fyrir til sjö einstaklinga á höfuðborgarsvæðinu fyrir árið 2018 þar sem áður nefndir einstaklingar fengju þjónustu. Tímaáætlunin gerir ráð fyrir að fyrsti einstaklingurinn geti fengið úrræði í september n.k. og síðar verði öðrum einstaklingi boðið úrræði í byrjun október n.k. Þeim þriðja og fjórða verði boðið úrræði í lok árs 2016. Tveir fái úrræði í byrjun árs 2017 og einn fái úrræði í byrjun árs 2018.

Reykjavíkurborg hefur boðið fram lóð í borginni sem talin er ákjósanleg fyrir starfsemi fyrir sjö einstaklinga í öryggisíbúðum. Talið er að það muni taka þrjú ár að koma upp þeirri byggingu.

Leita þarf bráðabirgðalausna fyrir hópinn og verður sú vinna unnin í samstarfi við Reykjavíkurborg og geðsvið Landspítalans.

Kostnaður við þjónustu við þá einstaklinga sem eru 18 ára og eldri skiptist á þrjá aðila þ.e. lögheimilissveitarfélag viðkomandi einstaklings, Jöfnunarsjóð sveitarfélaganna og á ríkið þar sem um er að ræða sérstakt framlag vegna öryggisgæslu og/eða öryggisvistunar.

### **Áætlaður kostnaður við öryggisgæslu og/eða öryggisvistun á árinu 2016.**

Hér á eftir er gerð grein fyrir þeim viðbótarkostnaði sem fellur til **á árinu 2016** vegna öryggisgæslu og/eða öryggisvistunar og er að mati samvinnuhópsins á ábyrgð ríkisins. Kostnaðurinn er skilgreindur á grundvelli þeirrar áætlunar sem áður hefur verið kynnt í þessari skýrslu.

Gert er ráð fyrir því að öryggisgæslan og/eða öryggisvistunarúrræðin verði starfrækt á ábyrgð ríkisins en hægt verði að semja við Reykjavíkurborg og Akureyrarbæ um rekstur tiltekinnna þjónustupátta (sjá nánari hugmyndir um útfærslu í verklagsskýrslu samvinnuhópsins).

a. Heildarkostnaður vegna þjónustu við þrjá einstaklinga á Norðurlandi sem nú þegar fá þar þjónustu er áætlaður um 219 m.kr. Kostnaðarhlutdeild ríkisins 2016 er áætlaður 188 m.kr. Þar af hafa þegar verið fjármagnaðar 137,5 m.kr. Viðbótarkostnaður ríkisins árið 2016 er áætlaður 50,5 m.kr.

b. Heildarkostnaður vegna þjónustu við þá tvo einstaklinga sem nú fá í þjónustu á vegum Reykjavíkurborgar er áætlaður 60 m.kr. á árinu 2016. Framlag ríkisins er áætlað 42 m.kr.

c. Heildarkostnaður við einn einstakling sem nú dvelur á öryggisgeðdeild og gert er ráð fyrir að flytji í öryggisvistun hjá Reykjavíkurborg er áætlaður 24 m.kr.

d. Kostnaður ríkisins vegna þeirra sem hafa fengið rýmkunardóma er áætlaður 35 m.kr. á árinu 2016.

e. Búsetukostnaður er áætlaður 2. m.kr.

Viðbótarrekstrarkostnaður ríkisins miðað við fyrirliggjandi tillögur á árinu 2016 er áætlaður 153,5 m.kr. Vakin er athygli á því að þegar hefur ríkið greitt 137,5 m.kr. sem gerir heildarkostnað fyrir árið 291 m.kr.

Til viðbótar fellur árið 2016 til einskiptiskostnaður vegna undirbúnings við uppbyggingu úrræða fyrir sex til einstaklinga í Reykjavík 100 m.kr., sérútbúnaður í íbúð á Akureyri upp á 3 m.kr. og skuld við Akureyrarbæ vegna vistunar eins einstaklings síðan 2013 að upphæð 130 m.kr. Loks er gert ráð fyrir kostnaði vegna öryggisbúnaðar að fjárhæð 12. m.kr. Einskiptiskostnaður á árinu 2016 er því áætlaður 245 m.kr.

Heildarkostnaður, rekstrarkostnaður og einskiptiskostnaður á árinu 2016 er áætlaður 536 m.kr. Til frádráttar kemur þegar samþykkt fjárhæð að upphæð 137,5 m.kr.

Alls er því áætluð viðbótarfjárförf á árinu 2016 að upphæð 398,5 m.kr.

#### **Áætlaður kostnaður við öryggisgæslu og/eða öryggisvistun á árinu 2017.**

a. Kostnaður vegna þjónustu við þá þrjá einstaklinga á Norðurlandi sem nú fá þar þjónustu er áætlaður um 188. m.kr m.kr.

b. Heildarkostnaður vegna þjónustu við tvo einstaklinga sem nú fá þjónustu á vegum Reykjavíkurborgar er áætlaður 70 m.kr. á árinu 2017. Framlag ríkisins er áætlað 45 m.kr.

c. Heildarkostnaður við einn einstakling sem nú dvelur á réttargeðdeild og gert er ráð fyrir að búi í bráðabirgðaúrræði á vegum Reykjavíkurborgar er áætlaður 65 m.kr.

d. Heildarkostnaður við einn einstakling sem nú dvelur á öryggisgeðdeild og gert er ráð fyrir að búi í bráðabirgðaúrræði á vegum Reykjavíkurborgar er áætlaður 65 m.kr.

e. Heildarkostnaður vegna rýmkunardóma fyrir fjóra einstaklinga er áætlaður 40 m.kr.

f. Umsýsla ríkisins vegna uppbyggingar úrræðis í Reykjavík og sérfræðiþjónustu vegna mats á áhættu og endurskoðun áætlana varandi þjónustu við þá einstaklinga sem þurfa öryggisvistun og/eða öryggisgæslu er áætlaður 5. m.kr.

g. Búsetukostnaður er áætlaður 8 m.kr.

g. Einskiptiskostnaður til uppbyggingar úrræðis í Reykjavík er áætlaður 150 m.kr.

Heildarrekstrarkostnaður ríkisins og einskiptiskostnaður miðað við fyrirliggjandi tillögu á árinu 2017 er áætlaður 566 m. kr.

## 8 Samantekt og næstu skref

---

Með vísan til þess sem að framan greinir gerir samvinnuhópurinn tillögu um að strax verði ráðist í eftirfarandi aðgerðir:

1. Tryggð fjármögnun ríkisins til að veita fjórum einstaklingum þjónustu á grundvelli áætlunar samvinnuhópsins á árinu 2016. Einnig verði tryggð fjármögnun ríkisins vegna einskíptiskostnaðar á árinu 2016 við öryggisvistun og öryggisgæslu á grundvelli tillögu samvinnuhópsins. Heildarviðbótarfjárförf er áætluð 399, 5 m.kr.
2. Tryggt að í fjárlagatillögum fyrir árið 2017 verði gert ráð fyrir rekstrar og einskíptiskostnaði við öryggisvistun/öryggisgæslu að upphæð 566 m.kr.
3. Að á vorþingi 2017 verði lögð fram lagafrumvörp um breytingar á núgildandi lögum þar sem fram komi nýjar skilgreiningar á umgjörð og innihaldi þjónustu við þá sem dæmdir hafa verið til vistunar eða dvalar af ýmsu tagi.

Gert er ráð fyrir því að tillaga að stefnu stjórnvalda á sviði öryggisvistunar og/eða öryggisgæslu liggja fyrir í september n.k.

Tillaga um fyrirkomulag verklags og skipan þjónustu við fólk sem þarf öryggisvistun og/eða öryggisgæslu fylgir með þessari lokaskýrslu.



