



Lagt fyrir 350. fund velferðarráðs 13. mars 2019
VEL2019030014
RÁ/at/hjb

Minnisblað

Viðtakandi: Velferðarráð
Sendandi: Regína Ásvaldsdóttir

Efni: *Reglur Reykjavíkurborgar um notendastýrða persónulega aðstoð (NPA)*

Forsaga:

Þann 21. mars 2013 samþykkti velferðarráð að setja á laggirnar tilraunaverkefni um notendastýrða persónulega aðstoð (NPA) fyrir fatlað fólk. Tilraunaverkefnið byggði á IV. bráðabirgðaákvæði í lögum nr. 59/1992 um málefni fatlaðs fólks. Verkefnið var samþykkt á fundi borgarráðs 4. apríl 2013. Upprunalega átti verkefninu að vera lokið í árslok 2014 en það var framlengt ítrekað fram að gildistöku nýrra laga um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir nr. 38/2018 en lögin tóku gildi 1. október 2018 og þar með varð NPA að lögbundnu þjónustuformi. Alls hafa 19 einstaklingar fengið þjónustu í formi NPA á tilraunatímanum. Á tilraunatímanum ákvað einn notenda að breyta fyrirkomulagi þjónustu í annars konar þjónustu.

Mikil sátt hefur ríkt um þessa þjónustu af hálfu NPA notenda og ljóst að þetta nýja þjónustuform hefur haft mikil og jákvæð áhrif á líf og störf umræddra einstaklinga. Á árinu 2018 voru 19 NPA samningar í gildi hjá velferðarsviði Reykjavíkurborgar. Nettó kostnaður þeirra samninga var um 294,2 mkr. Gjöld voru um 398 mkr. og hlutur ríkisins um 103,3 mkr. Meðalkostnaður fyrir hvern og einn NPA samning var því um 15,5 mkr. á ári. Á tilraunatímabilinu sóttu 32 einstaklingar um þjónustu í formi NPA sem ekki var hægt að koma til móts við vegna takmarkana verkefnisins. Frá gildistöku laga um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir, nr. 38/2018, hafa 22 nýjar umsóknir borist og vitað er um tvær til viðbótar sem eru væntanlegar. 23 af þessum einstaklingum eru með þjónustu í formi beingreiðslusamnings hjá Reykjavíkurborg. Lægsti samningurinn hljóðar upp á 3,1 mkr. á ári og sá hæsti 37,5 mkr. á ári.

Greinargerð:

Í nýjum lögum um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir, nr. 38/2018, sem tóku gildi 1. október 2018 er NPA lögfest sem þjónustuform fyrir fatlað fólk. Í lögnum er gengið út frá ákvæðum samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks og lögin taka til þeirra sem hafa þörf fyrir meiri eða sérhæfðari

stuðning/þjónustu en hægt er að fullnægja á grundvelli laga um félagsþjónustu sveitarfélaga.

Þann 27. desember 2018 tók gildi reglugerð um notendastýrða persónulega aðstoð nr. 1250/2018. Reglugerðin er sett með stoð í 11. og 40. gr laga nr. 38/2018 um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir og þar er að finna 23 greinar í sex köflum auk bráðabirgðaákvæðis þar sem kveðið er ítarlega á um framkvæmd og umgjörð notendastýrðar persónulegrar aðstoðar. Í 11. gr. laganna kemur jafnframt fram að ráðherra muni gefa út handbók um framkvæmd notendastýrðar persónulegrar aðstoðar, sú handbók er í vinnslu í ráðuneytinu.

Þau drög að reglum Reykjavíkurborgar um notendastýrða persónulega aðstoð við fatlað fólk sem hér eru lögð fram grundvallast á 11. gr laga um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir nr. 38/2018, fyrrgreindri reglugerð um NPA, reynslu af tilraunaverkefni um NPA, þróun þess og ábendingum sem bárust frá notendum, hagsmunasamtökum og starfsmönnum á tilrauna- og undirbúningstíma. Reglurnar munu áfram mótask og þróast af reynslu og mati á því hvernig tekst að koma til móts við þarfir fatlaðs fólks svo það megi lifa sjálfstæðu og virku lífi.

Reglur Reykjavíkurborgar um notendastýrða persónulega aðstoð eru í sjö köflum auk bráðabirgðaákvæðis. Innleiðing notendastýrðrar persónulegrar aðstoðar mun eiga sér stað á tímabilinu 2019-2022. Gildistími reglnanna er frá 1. maí 2019 til 31. desember 2022.

Notendastýrð persónuleg aðstoð byggir á hugmyndafræði um sjálfstætt líf og er markmiðið að koma til móts við þarfir fatlaðs fólks svo að það megi lifa sjálfstæðu og virku lífi og hafi val um hvernig aðstoðinni við það er háttað. Notandinn skal vera í verkstjórnarhlutverki í lífi sínu en í ákveðnum tilfellum getur hann átt rétt á aðstoð aðstoðarverkstjórnanda við að sinna því hlutverki, sbr. ákvæði 5. gr. reglnanna. Þjónustan er skipulögð á forsendum notandans og er undir verkstýringu og verkstjórn hans. Notandi getur sjálfur verið umsýsluaðili eða fengið þjónustu lögaðila eins og NPA- miðstöðvarinnar varðandi umsýslu með samningnum. Umsýsluaðili fær mánaðarlegar greiðslur og er þeim ætlað að greiða launakostnað aðstoðarfólks, starfsmannakostnað og umsýslukostnað.

Í 3. gr. reglnanna er að finna þau skilyrði sem sett eru fyrir því að umsókn verði samþykkt. Til að tryggja yfirsýn og samræmi er ákvörðun um veitingu þjónustu tekin á fundi sérstaks úthlutunarteymis, sbr. 4. gr. umræddra reglna. Ákvörðunin byggir á heildstæðu, faglegu mati á því að notendastýrð persónuleg aðstoð sé hentugt fyrirkomulag til að mæta þjónustubörfum umsækjanda sem hefur mikla og viðvarandi þörf fyrir aðstoð og þjónustu, s.s. við athafnir daglegs lífs, heimilishald og þátttöku í félagslífi, námi og atvinnulífi. Um matið er nánar fjallað í 8. gr. reglnanna. Horft skal sérstaklega til þeirra umsækjanda sem hafa einstaklingsbundnar þarfir sem ekki hefur verið hægt að koma til móts við á annan hátt með þjónustu af hálfu Reykjavíkurborgar. Verði umsækjanda ekki veitt þjónusta í formi notendastýrðrar persónulegrar aðstoðar af hálfu úthlutunarteymis mun umsókn hans halda gildi sínu og verður umsækjanda leiðbeint um önnur þau úrræði sem honum kunna að standa til boða. Þá kemur fram í 4. gr. að fjármagn sem er til ráðstöfunar byggi á samþykkttri fjárveitingu frá ríkissjóði, sbr. bráðabirgðaákvæði I í lögum um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir, nr. 38/2018.

Í 6. gr. reglnanna kemur fram hvaða þjónusta verður hluti af samningi, þ.e. stuðningsþjónusta, stoðþjónusta, stuðningsfjölskyldur og skammtímadvöl. Sú þjónusta fellur því niður við gildistöku samnings. Umsækjandi getur óskað sérstaklega eftir því að vernduð vinna, hæfing og dagþjónusta falli ekki niður og skal taka mið af því í samkomulagi um vinnustundir sem skylt er að gera í tengslum við gerð samnings, sbr. 9. gr. reglnanna. Heimahjúkrun og akstursþjónusta geta ekki verið hluti af samningi. Í 7 gr. kemur fram að sjálfsmat notanda geti verið hluti af þeim gögnum sem fylgja umsókn. Í 10. gr. er fjallað um fjárhæðir og meðferð fjármagns.

Í 11. gr. er fjallað um ráðningu aðstoðarfólks en að jafnaði er ekki gert ráð fyrir að aðstoðarfólk sé maki, sambýlismaður/sambýliskona eða náinn ættingi, sem halda heimili með notanda. Heimilt er að veita undantekningu frá framangreindu í þeim tilvikum þar sem sýnt hefur verið fram á að ættingi sé best til þess fallinn að veita stuðninginn. Í 12. og 13. gr. er fjallað um endurmat á stuðningsþörf og breytingar á aðstæðum notanda. Stöðumat skal fara fram innan 16 vikna frá gildistöku samnings en endurmat skal framkvæmt einu sinni á ári eða eftir þörfum og skal þá gera breytingar á samningi ef um verulegar breytingar á stuðningsþörf er að ræða.

Í V. kafla er fjallað um um eftirlit og upplýsingaskyldu og í VI. kafla er fjallað um vanefndir og uppsögn samnings. Málsmeðferðarákvæði VII. kafla eru að mestu leyti samhljóða málsmeðferðarákvæðum annarra reglna um þjónustu velferðarsviðs Reykjavíkurborgar. Í 24. gr. kemur fram að heimildir áfrýjunarnefndar velferðarráðs til að veita undanþágur frá reglunum nái einungis til niðurstöðu heildstæðs mats á stuðningsþörf, fjölda vinnustunda eða samningsfjárhæðar. Í því sambandi er horft til ákvæða 3. mgr. 5. gr. reglugerðar um notendastýrða persónulega aðstoð, nr. 1250/2018 þar sem fram kemur að unnt sé að kæra niðurstöðu varðandi framangreind atriði til úrskurðarnefndar velferðarmála.

Samráð

Undirbúningur við gerð reglnanna hófst í október 2018 og hefur frá upphafi verið haft samráð við fulltrúa málefnaþóps Öryrkjabandalags Íslands um sjálfstætt líf. Drög að reglunum voru send fulltrúum hagsmunasamtaka (NPA-miðstöðvar, Öryrkjabandalagi Íslands (ÖBÍ), Þroskahjálpar og Átaks) þann 19. febrúar sl. og óskað eftir umsögn þeirra ekki síðar en 25. febrúar sl. Formlegar umsagnir bárust ekki en mjög gagnlegar ábendingar og athugasemdir bárust frá fulltrúum NPA miðstöðvarinnar og málefnaþópi ÖBÍ. Haldinn var fundur með fulltrúum fyrrgreindra hagsmunasamtaka þann 20. febrúar sl. til að fylgja drögum að reglum eftir og aftur 4. mars sl. Báðir fundir voru afar gagnlegir, góðar umræður, ábendingar og athugasemdir sem unnið var áfram með við gerð reglnanna. Þá hefur og verið haft samráð við lykilstarfsmenn og stjórnendur innan velferðarsviðs í undirbúningsvinnunni. Lögð hefur verið áhersla á að ljúka við gerð reglnanna sem fyrst. Ekki hefur verið um að ræða formlegt samstarf við önnur sveitarfélög en reglubundin upplýsingamiðlun og samráð hefur verið á undirbúningstímanum, m.a. við Samband íslenskra sveitarfélaga og á vettvangi sviðsstjóra velferðarsviða á höfuðborgarsvæðinu.

Meðal ábendinga sem bárust frá fulltrúum hagsmunasamtaka voru mikilvægi þess að viðeigandi aðlögun yrði höfð að leiðarljósi við framkvæmd þjónustunnar, að sjálfsmat notanda yrði hluti af umsóknargögnum og mikilvægi þess að núverandi notendur NPA þjónustu þyrftu ekki að sækja um á nýjan leik uppfylltu þeir skilyrði 3. gr. reglnanna.

Tekið var tillit til allra framangreindra ábendinga auk ýmissa annarra hagnýtra ábendinga, s.s. varðandi tímasetningu skila á ársuppgjöri. Þá lögðu fulltrúarnir áherslu á að eingöngu yrði notast við þau eyðublöð sem ráðuneytið gaf út vegna þjónustunnar til að samræmi yrði sem mest milli sveitarfélaga.

Eftir standa fyrst og fremst tiltekin tvö atriði í reglunum sem fulltrúar hagsmunasamtaka hafa gert athugasemdir við og snúa þau að takmörkun á aðgengi að þjónustunni.

Er þar um að ræða ákvæði 4. tl. 3. gr. sem kveður á um að umsækjandi skuli búa í sjálfstæðri búsetu og að þjónustan sé ekki í boði fyrir íbúa hjúkrunarheimila eða stofnana þar sem greidd eru daggjöld. Einnig ákvæði í 1. og 4. gr. sem kveða á um að fjármagn sem til ráðstöfunar sé byggt á samþykktari fjárveitingu frá ríkissjóði.

Ljóst er að NPA verður innleitt í áföngum. Meta þarf reynslu af reglunum, hvernig til tekst, með að koma til móts við þarfir notenda og skoða ábendingar sem berast.

Þá er einnig ljóst að skoða þarf grá svæði sem til staðar eru í verkaskiptingu milli ríkis og sveitarfélaga vegna þessa þjónustuforms, s.s. vegna íbúa á hjúkrunarheimilum og þeirra sem fá öndunarvélaþjónustu. Mikilvægt er að hefja fyrir en síðar viðræður og skýra verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga þannig að hægt verði að veita þjónustu við hæfi. Í 36. gr. laga um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir er kveðið á um skipan samráðsnefndar um málefni fatlaðs fólks sem skal vera samráðsvettvangur ríkis, sveitarfélaga og hagsmunaaðila. Hlutverk samráðsnefndarinnar er að vera ráðgefandi við ráðherra við stefnumörkun í málefnum fatlaðs fólks. Þá er einnig starfandi samráðsnefnd ríkis og sveitarfélaga um skýra verka- og ábyrgðarskiptingu í opinberri þjónustu, sem starfar í umboði samstarfsmefndar ríkis og sveitarfélaga (Jónsmessunefndar), sbr. 3. mgr. 128. gr. sveitastjórnarlaga.

Hvað ákvæðið varðar um að umsækjendur skuli búa í sjálfstæðri búsetu eða stefna að flutningi í sjálfstæða búsetu, þá er horft til þess að langir biðlistar hafa myndast eftir sértækri búsetu hjá Reykjavíkurborg og ljóst að enn er mikil þörf fyrir slíkt þjónustuform. Af þeim sökum þykir ekki rétt að bjóða upp á tvenns konar þjónustuform í sömu einingu. Þá er einnig bent á að íbúðir í sértæku húsnæði eru litlar og þar er ekki gert ráð fyrir aðstöðu fyrir aðstoðarmenn. Því þykir það bæði sanngjarnara og nær hugmyndafræðinni að styðja þá íbúa í sértækri búsetu sem óska eftir NPA til að gera áætlun um flutning þannig að unnt verði að nýta núverandi húsnæði viðkomandi fyrir þá sem eru á bið eftir sértækri búsetu.

Kostnaðarmat frá skrifstofu fjármála og rekstrar

Á árinu 2018 voru 19 NPA samningar í gildi hjá velferðarsviði Reykjavíkurborgar. Nettókostnaður þeirra samninga var um 294,2 mkr. Gjöld voru um 398 mkr. og hlutur ríkisins um 103,8 mkr. Meðalkostnaður fyrir hvern og einn NPA samning var því um 15,5 mkr á ári. Viðauki var samþykktur í borgarráði 23. maí 2018 vegna 6 nýrra samninga sem nam 97,3 mkr. Fjárheimild vegna NPA var hækkuð um 100 mkr. í borgarstjórn 5. desember 2018 og kjarabætur sem námu 24,6 mkr. fengust í ramma sviðsins árið 2019. Heildarramma sviðsins árið 2019 vegna NPA er 445,6 mkr.

Árskostnaður sólarhrings NPA samnings með einum starfsmanni á vakt er um 36 mkr. Miðað við 25% mótframlag ríkisins, 45 mkr., gæti heildarfjárhæð nýrra samninga verið um 180 mkr. á ársgrundvelli. Ef gert er ráð fyrir fimm nýjum sólarhringssamningum á

árinu 2019 yrði nettókostnaður þeirra um 135 mkr. Inni í þeim útreikningum er ekki gert ráð fyrir færslu fjárheimilda úr beingreiðslusamningi yfir í NPA en ef gert er samkomulag um NPA við einstakling sem er með beingreiðslusamning flyst það fjármagn með yfir í samkomulag vegna NPA.

Í 10 gr. reglugerðarinnar um notendastýrða persónulega aðstoð (NPA), verkstjórn og aðstoðarverkstjórn kemur fram að þurfi notandi aðstoð við að koma þörfum sínum á framfæri skal skilgreint í samningi með hvaða hætti verkstjórnarhlutverk hans er tryggt. Ekki hefur verið metið hver kostnaðaruki Reykjavíkurborgar verður af þessari breytingu.

Kostnaður vegna námskeiða starfsfólks og notenda skal greiddur af umsýslukostnaði. Samkvæmt 19. grein reglugerðarinnar um NPA skal kostnaður vegna greiðslu vinnustunda til aðstoðarfólks á meðan á námi stendur vera hluti samkomulags sveitarfélags og notanda um vinnustundir. Miðað við 25 NPA samninga og að hver notandi sé með fjóra starfsmenn má áætla að aukakostnaður vegna þessa nemi um 6,5 mkr. á ári, þ.e ef allir starfsmenn fara á 16 klst. námskeið á árinu 2019.

Í 20 gr. reglugerðarinnar um NPA, kostnaður vegna langtímaveikinda aðstoðarfólks, kemur fram að sveitarfélag eigi að reikna til viðbótar 1% ofan á heildarsamningsfjárhæðina, sem lagt er inn í Jöfnunarsjóð sveitarfélaga. Ekki er gert ráð fyrir þessum kostnaðaruka í áætlun velferðarsviðs. Vakin er athygli á að hlutfall langtímaveikinda á velferðarsviði Reykjavíkurborgar er 7,7%.

Auk þessara þriggja síðastgreindu atriða, sem reglugerðin mælir fyrir um og ekki var gert ráð fyrir í áætlun velferðarsviðs, er jafnframt kveðið á um að fyrir lok árs 2019 skuli sveitarfélög, hagsmunasamtök og ráðuneytið vinna tillögur til ráðherra um hvernig staðið verði að greiðslum vegna sérfræðikostnaðar við viðbótarþarfir þeirra sem fá NPA.

NPA einingarverð

NPA miðstöðin hefur vakið athygli á því að jafnaðartaxti milli sveitarfélaga sé misjafn og endurspegli ekki raunverulegan launakostnað NPA aðstoðarfólks samkvæmt kjarasamningi þeirra. Samkvæmt NPA miðstöðinni þarf jafnaðartaxti á sólarhrings-samningum að vera 4.117 kr. til þess að geta staðið undir launakostnaði NPA aðstoðarfólks allan sólarhringinn.

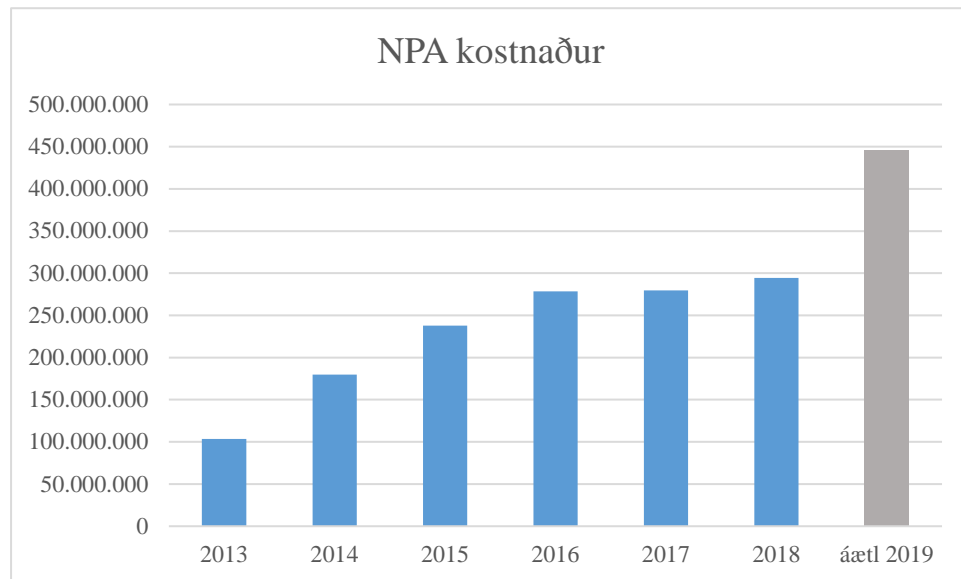
Reykjavíkurborg hefur tekið ákvörðun um að taka mið af þeim taxta og hækkar því tímagjaldið í 4.117 kr. á klst. Laun taka mið af kjarasamningi STRV við Reykjavíkurborg, lfl. 231-6% (7 ára starfsreynsla).

	Tímar á viku	Álag	Taxti
Dagvinna	42	0%	3.147 kr.
Kvöldvinna	28	33,33%	3.989 kr.
Naturvinna	95	55%	4.536 kr.
Stórhátíðir	3	90%	5.420 kr.

Jafnaðarstund	168	39,2%	4.117 kr.
Tímar á viku/7	24		

Einingarverðið hjá velferðarsviði Reykjavíkurborgar á árinu 2018 var 3.960 kr. og miðað var við launaflokk 228-4,5%.

Hækkun tímagjalds á árinu 2019 nemur 4% og mun hafa þau áhrif að kostnaður vegna NPA samninganna mun hækka um 24,7 mkr. á árinu 2019. Þar af ætti hlutur ríkisins að vera 25% eða 4,2 mkr.



Súluritíð sýnir raunkostnað NPA frá árinu 2013-2018.

Næstu skref

Verið er að leggja lokahönd á samskipta- og innleiðingaráætlun vegna innleiðingar reglnanna þar sem lögð er áhersla á markvissa og reglubundna upplýsingamiðlun og samtöl við notendur, fulltrúa hagsmunasamtaka og starfsmenn um reglurnar sem og framkvæmd og umgjörð þjónustunnar. Unnið er að gerð ýmissa verkferla til að tryggja samræmi í ráðgjöf og framkvæmd þjónustunnar og áætlað að þessir ferlar verði tilbúnir fyrir samþykkt reglnanna. Á innleiðingartímanum mun velferðarsvið gera úttektir á því hvort farið sé að reglum, reglugerð og lögum er varða NPA samninga og framkvæmd þjónustu. Úttektir munu lúta annars vegar að því hvort farið sé með fjármuni eins og gert er ráð fyrir og hins vegar m.t.t. hvort þjónustan mæti þörfum notenda. Þá mun verða settur á laggirnar eftirfylgniþópur með NPA þjónustu á innleiðingartímabilinu með aðkomu hagsmunasamtaka, notenda og lykilstarfsmanna. Mikilvægt er að nýta innleiðingartímabilið til að sníða mögulega hnökra af framkvæmd þjónustunnar og tryggja gagnsætt og opið samráðsferli með öllum helstu hagsmunaaðilum þannig að unnt verði að draga lærdóm af fenginni reynslu og nýta til að tryggja bestu mögulegu framkvæmd til framtíðar.

Á eftirfarandi slóð má finna ítarlegar upplýsingar frá félagsmálaráðuneytinu vegna NPA: Fskj. <https://www.stjornarradid.is/verkefni/felags-og-fjolskyldumal/fatlad-folk/npa/samningar-og-eydublod-/>