



## Minnisblað

Viðtakandi: Velferðarráð  
Sendandi: Regína Ásvaldsdóttir

---

**Efni:** *Notendastýrð persónuleg 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. Tilraunaverkefnið var framlengt þar til NPA varð lögbundið þjónustuform með tilkomu laga um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir, nr. 38/2018 sem tóku gildi 1. október 2018. Reglugerð um notendastýrða persónulega aðstoð, nr. 1250/2018 tók gildi 27. desember 2018. Í reglugerðinni er kveðið ítarlega á um framkvæmd og umgjörð NPA. Einnig hefur af hálfu félagsmálaráðuneytisins verið gefin út handbók um framkvæmd NPA og sett upp vefsíða með ýmsum upplýsingum er varða málið.

Reglur Reykjavíkurborgar um notendastýrða persónulega aðstoð voru samþykktar á fundi velferðarráðs þann 13. mars 2019 og á fundi borgarráðs þann 19. mars 2019. Reglurnar öðluðust gildi þann 1. maí 2019 og gilda til 31. desember 2022. Í reglunum er gert ráð fyrir að innleiðing NPA eigi sér stað á tímabilinu 2019-2022 og að fjöldi samninga sem gerðir verði á innleiðingartímabilinu miðist við það fjárframlag sem ríkissjóður ráðstafar í gegnum Jöfnunarsjóð sveitarfélaga sem hlutfall af fjárhæð samninga, sbr. bráðabirgðaákvæði I í lögum um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir, nr. 38/2018.

Fyrir gildistöku laga nr. 38/2018 voru 19 einstaklingar í Reykjavík með þjónustu í formi NPA. Í dag eru 24 einstaklingar með NPA þjónustu. Sátt hefur ríkt um þessa þjónustu af hálfu NPA notenda og ljóst er að þetta þjónustuform hefur haft mikil og jákvæð áhrif á líf og störf umræddra einstaklinga.

Á innleiðingartímabilinu 2019-2022 er mikilvægt að einfalda verklag og skýra fjármögnun þjónustunnar til að vinna að framgangi þessa mikilvæga þjónustuforms sem NPA er.

### **Staða Notendastýrðrar persónulegrar aðstoðar hjá Reykjavíkurborg:**

Eins og fram kemur hér að framan þá voru 19 einstaklingar í Reykjavík með þjónustu í formi NPA fyrir gildistöku laga nr. 38/2018. Í dag eru 24 einstaklingar með NPA þjónustu. Þá eiga 19 einstaklingar samþykta umsókn um NPA og bíða eftir að

þjónusta geti hafist. Miðað við fjárheimildir velferðarsviðs er ekki unnt að gera fleiri samninga á árinu 2019 eða 2020 nema einhver hætti með þjónustu í formi NPA eða fjárheimildir verði auknar. Þá er ekki tryggt að mótframlag komi frá ríkinu ef gerðir verða fleiri samningar.

Í júlí 2019 fengu fimm einstaklingar úthlutað þjónustu í formi NPA og tveir fengu aukningu við samninga sem þeir höfðu fyrir.

Gildir samningar og biðlisti	Fjöldi
Gildur samningur - Úthlutað júlí 2019	5
Gildur samningur – Frá áramótum 2019	19
Á biðlista	19
<b>Samtals með NPA samning</b>	<b>24</b>
<b>Samtals á biðlista</b>	<b>19</b>

Nettó kostnaður við þá 24 samninga sem nú eru í gildi verða um um 580 m.kr. á árinu 2020. Gjöld verða um 773 m.kr. og áætlaður hlutur ríkisins um 193 m.kr. Meðalkostnaður fyrir hvern og einn NPA samning er því um 24 m.kr. á ári (25% mótframlag ríkisins talið með).

Þá hafa, eins og áður hefur komið fram 19 einstaklingar sótt um NPA og uppfylla skilyrði samkvæmt reglum um NPA og eru því á bið eftir því að þjónusta í formi NPA hefjist. Áætlaður kostnaður Reykjavíkurborgar við að gera samning um NPA við þá 19 notendur er 360 m.kr. á ári. Umsóknirnar 19 sem hafa verið fullunnar á þjónustumiðstöðvum eru flestar frá einstaklingum á aldrinum 18 til 50 ára. Ein umsókn hefur borist vegna barns og tvær umsóknir frá fólki sem er eldra en 67 ára. Vert er að benda á að 17 umsóknir um NPA til viðbótar eru í vinnslu. Gera má ráð fyrir að biðlistinn verði því lengri strax í byrjun árs 2020.

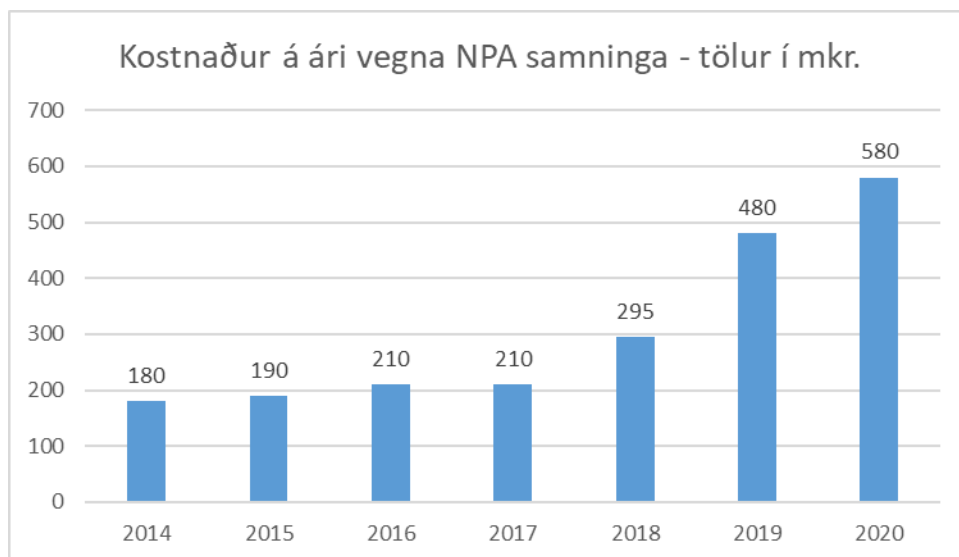
Öllum gögnum vegna NPA samninga hefur verið skilað til félagsmálaráðuneytisins vegna 25% mótframlags við heildarkostnað samninga. Á fundi hjá samtökum sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu (SSH) með fulltrúum frá félagsmálaráðuneytinu þann 27. nóvember 2019 kom fram að allir samningar Reykjavíkur, þ.e. 24 samningar væru samþykktir af hálfu félagsmálaráðuneytisins, og heildarupphæð þeirra samninga með 1% álagi væri um 642 m.kr. og framlag ríkisins yrði um 166 m.kr. Félagsmálaráðuneytið hefur sent þessar upplýsingar til jöfnunarsjóðs til afgreiðslu. Hinsvegar hefur ekki borist svar um hvort tryggt sé mótframlag frá ríkinu á næsta ári með öllum núgildandi samningum og þeim samningum sem hugsanlega bætast við á árinu 2020. Fram kom á ofangreindum fundi hjá SSH að gert væri ráð fyrir 410 m.kr. á næsta ári inni NPA samninga frá ríkinu á landsvísu en áætluð aukning um 70 m.kr. lægi ekki fyrir. Á sama fundi kom fram að á árinu 2019 verða NPA samningar alls 90 en ekki 103 á landsvísu eins og gert var ráð fyrir í bráðabirgðarákvæði I í lögum um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir, nr. 38/2018. Þetta skýrist meðal annars af því að samningarnir eru dýrari en gert var ráð fyrir vegna kjarasamningshækkana og ákvæða í reglugerð um NPA sem kalla á aukin útgjöld sveitarfélaga svo sem vegna námskeiða og aðstoðarverkstjórnar.

Velferðarsvið Reykjavíkurborgar gerði leiðréttingu á töxtum NPA samninga í september 2019. Voru þá allir gildandi NPA samningar endurreiknaðir frá 1. apríl 2019 í samræmi við nýjar launatöflur kjarasamninga fyrir NPA aðstoðarfólk.

Yfirlit á ársgrundvelli (2020)	Núgildandi samningar	Samningar í forgangi á biðlista	Aðrir samningar á biðlista	Samtals
<b>Fjöldi samninga</b>	24	7	12	43
<b>Heildarkostnaður</b>	773 m.kr.	213 m.kr.	267 m.kr.	1253 m.kr.
<b>25 prósent framlag ríkisins</b>	193 m.kr.	53 m.kr.	67 m.kr.	313 m.kr.
<b>75 prósent framlag velferðarsviðs</b>	580 m.kr.	160 m.kr.	200 m.kr.	940 m.kr.

NPA teymi velferðarsviðs hefur farið yfir þær umsóknir sem eru á bið og forgangsraðað umsóknum út frá reglum Reykjavíkurborgar um NPA þar sem kemur fram að þeir verði í forgangi fyrir þjónustu sem hafa einstaklingsbundnar þarfir sem ekki hefur verið hægt að koma til móts við á annan hátt og fyrir liggur mat á því að NPA sé hentugt form til að mæta þjónustubörfum þeirra. Teymið leggur sérstaka áherslu á sjö umsóknir en allar umsóknirnar uppfylla skilyrði reglna um NPA.

Á árinu 2019 verður kostnaður vegna NPA samninga á velferðarsviði rúmlega 480 m.kr. Er þá búið að taka tillit til 25% mótframlags ríkisins. Í fjárhagsáætlun ársins 2020 eru settar 100 m.kr. til viðbótar til NPA samninga. Miðað við kostnað þeirra samninga sem þegar eru í gildi er ekki fjármagn til að fjölga samningum á árinu 2020.



Mat og afgreiðsla umsókna um NPA fer fram á þjónustumiðstöðvum velferðarsviðs í samvinnu við umsækjendur. Frá því að reglur Reykjavíkurborgar um NPA tóku gildi 1. maí 2019 hefur verið unnið að innleiðingu reglnanna og ráðgjafar höfðu þá þegar hafið vinnu með notendum sem sóttu um þjónustu í formi NPA. Sérstakt teymi um NPA hóf störf í apríl 2019 en meginhlutverk teymisins er að hafa yfirsýn yfir umsóknir um NPA, tryggja samræmt vinnulag og forgangsraða umsóknum til

samræmis við gildandi lög, reglugerðir, reglur og fjárheimildir velferðarsviðs Reykjavíkurborgar vegna NPA. Vinna stendur yfir við aðlögun málaskrár velferðarsviðs. Haldnir voru fræðslufundir um NPA með ráðgjöfum þjónustumiðstöðva á vormánuðum og verða aftur haldnir fræðslufundir í upphafi nýs árs.

Samvinna við NPA miðstöðina hefur verið góð og hafa fulltrúar þeirra lýst yfir ánægju með samstarf við velferðarsvið og ítrekað hversu mikil aukning á lífsgæðum þetta þjónustuform felur í sér. Jafnframt hafa fulltrúar NPA miðstöðvarinnar komið með ábendingar um að bæta þurfi upplýsingagjöf til umsækjenda, skoða þurfi mat á umsóknum um NPA og bæta rökstuðning fyrir útfærslu samninga. Sömu ábendingar hafa komið frá notendum og ráðgjöfum velferðarsviðs. Brýnt er að skýra verklag vegna ýmissa atriða við framkvæmd NPA og huga að atriðum sem þarf að bæta í verklagi til að tryggja réttindi fatlaðs fólks og góða þjónustu. Velferðarsvið mun gera úttekt á framkvæmd NPA hjá Reykjavíkurborg á árinu 2020.

Í 10. gr. reglugerðar um NPA, nr. 1250/2018, sem fjallar um verkstjórn og aðstoðarverkstjórn, kemur fram að þurfi notandi aðstoð við að koma þörfum sínum á framfæri skuli skilgreint í samningi með hvaða hætti verkstjórnarhlutverk hans er tryggt. Mikilvægt er að sett verði viðmið vegna þessa. Ekki hefur verið metið hver kostnaðarauki Reykjavíkurborgar verður af þessari breytingu en ljóst er að margir umsækjendur þurfa aðstoð við verkstjórn og sumir sérfræðiaðstoð.

Þá kemur fram í 19. gr. framangreindrar reglugerðar um NPA að kostnaður vegna námskeiða starfsfólks og notenda skuli greiddur af umsýslukostnaði. Þá kemur fram í greininni að kostnaður vegna greiðslu vinnustunda til aðstoðarfólks á meðan á námi stendur skuli vera hluti samkomulags sveitarfélags og notanda um vinnustundir. Miðað við 24 samninga um NPA og að hver notandi sé með fimm starfsmenn, má áætla að aukakostnaður vegna þessa nemi um 11 m.kr. á ári, þ.e. ef allir starfsmenn fara á 20 klst. námskeið.

Í reglugerðinni um NPA er jafnframt gert ráð fyrir að fyrir lok árs 2019 skuli sveitarfélög, hagsmunasamtök og ráðuneytið vinna tillögur til ráðherra um hvernig staðið verði að greiðslum vegna sérfræðikostnaðar vegna viðbótarþarfa þeirra sem fá NPA. Þessi vinna er ekki hafin.

Í 20. gr. reglugerðarinnar um NPA er vikið að kostnaði vegna langtímaveikinda aðstoðarfólks, en þar kemur fram að sveitarfélag eigi að reikna til viðbótar 1% ofan á heildarsamningsfjárhæð NPA samninga, sem lagt er inn í Jöfnunarsjóð sveitarfélaga. Ekki er gert ráð fyrir þessum kostnaðarauka í áætlun velferðarsviðs.

Ítrekað hefur verið óskað eftir svörum frá félagsmálaráðuneytinu og Jöfnunarsjóði um hvernig skuli fara með umsóknir um greiðslur vegna langtímaveikinda.

Samkvæmt lögum um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir, nr. 38/2018, þá á einstaklingur rétt á NPA samningi, falli viðkomandi undir gildissvið laganna. Það eru litlar takmarkanir á þessum rétti í lögnum eða í reglugerð um NPA. Rætt hefur verið við fulltrúa félagsmálaráðuneytisins um að mikilvægt sé að endurskoða ákvæði um starfsleyfi fyrir umsýsluaðila um NPA og gera þau skýrari ásamt ofangreindum atriðum. Halda þarf áfram samtali við félagsmálaráðuneytið vegna þeirra atriða sem ekki hafa fengist svör um.

Það hefur reynst flókið bæði fyrir notendur og starfsmenn að setja sig inn í þann ramma sem er í kringum NPA og uppfylla þær kröfur sem fram koma í reglugerð um NPA og handbók félagsmálaráðuneytisins um NPA. Ráðgjafar hafa ítrekað bent á umfang vinnu vegna NPA og erfiðleika við að geta ekki svarað notendum þar sem ekki liggur fyrir hvernig unnið skuli með ákveðna þætti sem ekki hafa borist svör um frá félagsmálaráðuneytinu.

Fyrir ferli umsóknar og samnings um NPA má gera ráð fyrir viðtölum hjá ráðgjafa þar sem meðal annars er farið yfir eftirfarandi þætti:

- Reglugerð um NPA
- Reglur Reykjavíkurborgar um NPA
- Handbók félagsmálaráðuneytisins um NPA
- Hugmyndafræði að baki NPA
- Ferlið, hvað felst í NPA þjónustu og hver skilyrðin eru fyrir samþykkt umsóknar
- Athuga hvort umsækjandi er með SIS mat, ef ekki sækja um það.
- Hlutverk og skyldur umsýsluaðila
- Sjálfsmat
- Stuðningsþjónustumat
- Heildstætt mat á stuðningsþörf
- Hlutverk verkstjórnanda
- Útreikning á vinnustundum út frá gögnum
- Gerð samnings
- Stöðumat
- Endurmat
  - ofl. ofl.

Hér er oft um tímafrek viðtöl að ræða þar sem sumir notendur þurfa talsverðan stuðning bæði í umsóknarferlinu og þegar NPA samningur hefur tekið gildi. Jafnframt kemur talsvert af fyrirspurnum frá notendum um túlkun ýmissa atriða.

Samkvæmt 34. gr. laga um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir nr. 38/2018 skal leiðbeina umsækjenda um þau úrræði sem hann hefur á biðtíma og veita aðra viðeigandi þjónustu á meðan beðið er eftir að þjónustan sem samþykkt hefur verið hefjist. Þá er einnig skylt að tilkynna umsækjanda um ástæður þess að þjónusta getur ekki hafist strax og hvenær þjónusta verði veitt. Samkvæmt 32. gr. sömu laga þá hvílir á sveitarfélögum frumkvæðisskylda þeirra um að kynna sér aðstæður fatlaðs fólks og gera þeim grein fyrir réttindum sínum. Þá hvílir einnig rík leiðbeiningarskylda á Reykjavíkurborg samkvæmt 7.gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Ráðgjafar velferðarsviðs eru settir í erfiða stöðu að geta ekki svarað notendum og notendur í enn verri stöðu að fá ekki nauðsynlegar upplýsingar s.s. um greiðslur vegna langtímaveikinda, sérfræðikostnaðar eða hvenær þjónusta getur hafist.

### **Næstu skref:**

Mikilvægt er að réttindi fatlaðs fólks séu virt í samræmi við Samning sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks og þeim umbótum sem felast í lögum um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir, nr. 38/2018 komið í framkvæmd.

Ljóst er að ríkið verður að koma að fjármögnun NPA samninga með miklu sterkari hætti. Sú aukning á þjónustustigi sem NPA samningar fela í sér draga úr samlegðartækifærum við veitingu þjónustunnar og eykur kostnað. Umsækjendur um NPA eru þegar orðnir fleiri en unnt er að mæta m.t.t. til fjárheimilda og Reykjavíkurborg er komin með hóp fólks sem sótt hefur um lögbundna þjónustu sem

ekki er unnt að veita án aukinna framlaga ríkisins. Meta þarf hvort ástæða er til að endurskoða reglur Reykjavíkurborgar um NPA með tilliti til þess að setja þak á fjárhæð samninga þar sem kostnaður við samningana er meiri en ráð var fyrir gert m.a. vegna skilyrða í reglugerð um NPA. Jafnframt þarf að skoða reglur með tilliti til þess að setja skýrari reglur um forgangsörðun umsókna á meðan ekki er unnt að samþykkja fleiri samninga um NPA en raun ber vitni.

Af hálfu samtaka sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu er stefnt að því að setja af stað vinnuhóp sem á að rýna framkvæmd NPA og fylgja eftir málum við félagsmálaráðuneytið. Vinnhópurinn verður skipaður fulltrúum frá félagsmálaráðuneytinu, tveimur fulltrúum sveitarfélaga og einum frá sambandi íslenskra sveitarfélaga. Fram hefur komið að ráðuneytið er tilbúið í vinnu varðandi hugsanlegar breytingar á reglugerð um NPA ofl. Þá stendur einnig til af hálfu sambands íslenskra sveitarfélaga að endurvekja bakhóp í málefnum fatlaðs fólks sem starfandi var frá árinu 2011 og fram á árið 2016. Bakhópurinn er vettvangur sveitarfélaga og er stýrt af sambandinu. Hlutverk hans er að fylgja eftir og samræma mál er varða fatlað fólk þar með talið NPA.

Notendastýrð persónuleg aðstoð byggir á hugmyndafræði um sjálfstætt líf og er markmið þjónustunnar að koma til móts við þarfir fatlaðs fólks svo það megi lifa sjálfstæðu og virku lífi og haft val um hvernig aðstoðinni við það er háttað. Það er mikilvægt að NPA verði raunverulegur valkostur fyrir fatlað fólk. Skýra þarf fjármögnun þjónustunnar og verkferla til þess að svo geti orðið. Mikilvægt er að vanda vel til verka og til að það geti orðið þurfa sveitarfélög, ríkisvaldið og notendur þjónustunnar að taka höndum saman. NPA þjónusta er ein mesta réttarbót sem komið hefur fram fyrir fatlað fólk og þeir einstaklingar sem eru með þjónustu í formi NPA eiga það sammerkt að upplifa miklar og jákvæðar breytingar á lífi sínu.

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