



Sent til:
Félagsmálastjóra hjá sveitarfélögum
Sambandi íslenskra sveitarfélaga
og Félagsmálaráðuneytinu

Reykjavík, 29. mars 2019

Efni: Áskorun til sveitarfélaga um að fara eftir ákvæðum reglugerðar nr. 1250/2018 um framkvæmd notendastýrðrar persónulegrar aðstoðar

Með lögum nr. 38/2018 um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir var lögfestur réttur fatlaðs fólks til notendastýrðrar persónulegrar aðstoðar (NPA), sbr. 11. gr. laganna. Samhliða gildistöku laganna birti Velferðarráðuneytið, nú Félagsmálaráðuneytið, reglugerð nr. 1250/2018 um NPA. Með lögfestingunni lauk því innleiðingartímabili NPA, sem hefur staðið frá árinu 2012.

Tilgangurinn með innleiðingartímabilinu var m.a. að þróa leiðir til þess að útfæra þjónustuna og gefa sveitarfélögum, notendum og NPA aðstoðarfólki, tækifæri til að móta framtíð þessa mikilvæga nýja þjónustuforms. Framkvæmd þjónustunnar hefur þannig þróast með ólíkum hætti hjá sveitarfélögum þar sem ólíkar leiðir og viðmið í þjónustunni hafa verið prófaðar. Í mörgum tilfellum hafa útfærslur þjónustunnar verið mjög ólíkar milli sveitarfélaga. NPA miðstöðin hefur á undanförunum árum átt í góðu samstarfi við sveitarfélög á öllu landinu varðandi framkvæmdina á NPA og haft umsýslu með NPA samningum hjá tíu ólíkum þjónustusvæðum. Miðstöðin hefur því haft góða yfirsýn yfir þær ólíku leiðir sem sveitarfélög hafa farið varðandi NPA.

Nú þegar þjónustan hefur verið lögfest er hins vegar ljóst að mörg sveitarfélög þurfa að vinna ofan af þeirri framkvæmd sem tíðkast hefur og öll sveitarfélög þurfa að aðlaga framkvæmdina að gildandi lögum og reglugerð um NPA. Þrátt fyrir að sveitarfélög hafi enn svigrúm til þess að setja sér reglur um NPA felur NPA reglugerðin í sér nokkur ófrávikjanleg skilyrði og viðmið sem mikilvægt er að sveitarfélög tileinki sér nú þegar varðandi útfærslur og framkvæmd NPA.

Með bréfi þessu vill NPA miðstöðin koma á framfæri helstu atriðum sem skort hefur samræmi á meðal sveitarfélaga varðandi framkvæmd NPA og reglugerðin tekur á. NPA miðstöðin skorar jafnframt á sveitarfélög að bregðast strax við og aðlaga sig að ákvæðum reglugerðarinnar. Rétt er að halda því til haga að bréfið er sent til allra sveitarfélaga sem NPA miðstöðin hefur verið í samstarfi við og kann þannig að eiga misjafnlega við einstök sveitarfélög. Bréfið verður jafnframt sent Sambandi íslenskra sveitarfélaga og Félagsmálaráðuneytinu til upplýsinga. Þá verður bréfið einnig birt opinberlega.

Á lokasiðu bréfsins má finna samantektarblað yfir kröfur NPA miðstöðvarinnar auk tilvísana.

1. Framlag til launakostnaðar skal taka mið af ákvæðum kjarasamninga NPA aðstoðarfólks

Frá upphafi innleiðingar NPA hafa framlög sveitarfélaga til NPA samninga grundvallast á svonefndum jafnaðartaxta, sem hefur átt að endurspeglja heildarkostnað við hverja klukkustund að meðaltali fyrir

þjónustu samkvæmt NPA samningnum. Til að byrja með gaf verkefnisstjórn um NPA út þennan jafnaðartaxta, en undir lok árs 2015 tilkynnti verkefnisstjórnin að hún myndi hætta að gefa taxtann út og beindi þeim fyrirmælum til sveitarfélaga að miða greiðslur við ákvæði kjarasamninga.

Síðan verkefnisstjórnin hætti að gefa jafnaðartaxtann út hafa sveitarfélög reiknað út sína eigin taxa. Þróunin hefur svo orðið sú að um mitt síðasta ár var ekkert sveitarfélag á landinu, sem NPA miðstöðin hefur verið í samstarfi við, að notast við sama taxtann og í mörgum tilfellum hefur verið umtalsverður munur. Jafnaðartaxtar sveitarfélaga áttu það þó allir sameiginlegt að standa ekki undir kjarasamningsbundnum greiðslum til NPA aðstoðarfólks í blandaðri vaktavinnu.

NPA miðstöðin hefur lagt umtalsverða vinnu í að reikna út réttan jafnaðartaxta NPA samninga út frá kjarasamningi NPA aðstoðarfólks, þ.e. sérkjarasamningi NPA miðstöðvarinnar við Eflingu/SGS. Síðastliðið sumar og haust kynnti miðstöðin niðurstöður sínar fyrir sveitarfélögum með minnisblaði um útreikninga sína. Jafnframt skoraði miðstöðin á sveitarfélög að leggja fram eigin útreikninga og rökstuðning fyrir sínum jafnaðartöxtum, ellegar aðlaga sína taxa að útreikningum NPA miðstöðvarinnar. Nokkur sveitarfélög hafa í kjölfarið brugðist við minnisblaðinu og uppfært sína taxa til samræmis við útreikninga NPA miðstöðvarinnar.

Eftir lögfestingu NPA er nú skýrt kveðið á um skyldu sveitarfélaga og notenda að virða ákvæði kjarasamninga við framkvæmd NPA og að greiðslur til NPA skuli taka mið af kjarasamningum NPA aðstoðarfólks. Þannig segir í 3. mgr. 11. gr. laga nr. 38/2018 að umsýsluaðili skuli sjá til þess að uppfyllt séu ákvæði kjarasamninga á almennum vinnumarkaði og að sveitarfélög geti brugðist við verði misbrestur þar á. Í 9. gr. reglugerðar nr. 1250/2018 um NPA er svo enn frekar áréttað að notanda og umsýsluaðila beri við ráðningu aðstoðarfólks að fara samkvæmt ákvæðum kjarasamninga sem gilda hverju sinni. Þá segir í d-lið 1. mgr. 12. og 13. gr. reglugerðarinnar að hlutverk umsýsluaðila sé meðal annars að taka þátt í gerð og framkvæmd kjarasamninga vegna starfa aðstoðarfólks.

Í 16. gr. reglugerðarinnar segir svo að framlag sveitarfélaga til launakostnaðar í NPA skuli „*taka mið af kjörum aðstoðarfólks samkvæmt gildandi kjarasamningum hverju sinni.*“ Ljóst er að eini gildandi samningurinn sem kveður á um kjör NPA aðstoðarfólks er kjarasamningur NPA miðstöðvarinnar við Eflingu/SGS. Það er jafnframt eini kjarasamningurinn sem kveður á um hvíldarvaktir (sofandi vaktir). Við mat á því hvaða kjarasamnings skuli horfa til við ákvörðun framlagsins verður að skoða þá kjarasamninga sem NPA aðstoðarfólk getur átt aðild að. Augljóst er að lögin eru fyrst og fremst að horfa til kjarasamninga á „*almennum vinnumarkaði*“ og reglugerðin vísar sérstaklega til hlutverks umsýsluaðila og aðkomu hans að gerð kjarasamninga fyrir NPA aðstoðarfólk. Eðli málsins samkvæmt getur NPA aðstoðarfólk ekki átt aðild að kjarasamningi starfsmannafélaga sveitarfélaga eða annarra samninga sem ekki heyra undir störf þeirra og ber því ekki að horfa til þeirra við ákvörðun um framlag til launakostnaðar NPA aðstoðarfólks.

Þann 6. mars sl. birti NPA miðstöðin nýtt minnisblað um framlög til launakostnaðar í NPA, en minnisblaðið er meðfylgjandi bréfi þessu. Í minnisblaðinu eru raktir útreikningar miðstöðvarinnar á réttum jafnaðartaxta í NPA. Þar kemur fram að miða verði við kjarasamning NPA miðstöðvarinnar við Eflingu/SGS og að taka þurfi afstöðu til þess varðandi sólarhringssamninga hvort viðkomandi geti nýtt sér sofandi næturvaktir eða hvort gera þurfi ráð fyrir vakandi næturvöktum. Þá segir í minnisblaðinu:

„Séu sveitarfélög ósammála framangreindum niðurstöðum eða telja forsendur hennar rangar óskar NPA miðstöðin eftir leiðréttingum eða upplýsingum um réttan útreikning. Telji sveitarfélög sig af einhverjum ástæðum ekki þurfa að greiða framlög til launakostnaðar út frá kjarasamningi NPA miðstöðvarinnar við Eflingu/SGS óskast upplýst um ástæður þess og út frá hvaða kjarasamningi réttar sé að miða við. Í þeim tilfellum er óskað eftir að sveitarfélög leggi fram eigin útreikninga á réttu framlagi til NPA samninga ásamt rökstuðningi, sambærilegum þeim og finna má í minnisblaði þessu.“

Með vísan til þess sem fram kemur í minnisblaðinu krefst NPA miðstöðin þess að þau sveitarfélög, sem ekki hafa gert það nú þegar, uppfæri og aðlagi framlag sitt til launakostnaðar í NPA til samræmis við útreikninga NPA miðstöðvarinnar. Samkvæmt minnisblaðinu verður jafnaðartaxti sólarhringssamninga að nema að lágmarki 4.151,63 kr. á þeim samningum þar sem unnt er að nýta hvíldarvaktir, en 4.559,32 kr. á þeim samningum þar sem þörf er á vakandi næturvöktum.

2. Framlög til NPA samninga skulu greidd fyrirfram í upphafi hvers mánaðar

Á innleiðingartímabili NPA hefur nokkur misbrestur verið á að greiðslur berist til umsýsluaðila á réttum tíma. Sum sveitarfélög hafa greitt í upphafi hvers mánaðar, önnur eftir miðjan mánuðinn og enn önnur hafa greitt samningsfjárhæðina í lok mánaðarins. NPA miðstöðin hefur lagt ríka áherslu á að greiðslur til NPA samninga fari fram í upphafi hvers mánaðar. Greiðslur sem hafa borist seint hefur valdið því að tafir verða á útborgun launa, auk þess sem standa þarf straum af kostnaði vegna starfsmanna og umsýslu að jafnaði á sama tíma og til hans er stofnað.

Með nýrri reglugerð um NPA er afdráttarlaus áskilnaður um að sveitarfélög greiði framlög til NPA fyrirfram í upphafi hvers mánaðar, sbr. 3. mgr. 15. gr. reglugerðarinnar. Þar segir:

„Umsýsluaðili tekur við mánaðarlegu fjárframlagi frá því sveitarfélagi sem gerir einstaklingssamning um NPA vegna viðkomandi notanda. Framlagið er til launakostnaðar, umsýslukostnaðar og starfsmannakostnaðar og skal greitt fyrirfram í upphafi hvers mánaðar.“

Í ljósi þessa krefst NPA miðstöðin þess að þau sveitarfélög sem ekki greiða framlög til NPA fyrirfram í upphafi hvers mánaðar, í samræmi við tilvitnað ákvæði 3. mgr. 15. gr. reglugerðarinnar, breyti því verklagi þegar í stað og hagi greiðslum með þeim hætti sem áskilnaður er gerður um í reglugerðinni.

3. Viðbótarframlag vegna aðstoðarverkstjórnanda

Á innleiðingartímabili NPA hafa verið í gildi nokkrir NPA samningar hjá notendum sem ýmist vegna fötlunar sinnar eða ungs aldurs hafa ekki getað sinnt verkstjórninni sjálfir án aðstoðar. Í þeim tilvikum hafa notendur notið aðstoðar frá aðstandendum eða sérstökum aðstoðarmanni til þess að annast þá hluta verkstjórnarinnar sem notandinn er ekki fær um sjálfur. Reynsla notenda og umsýsluaðila á innleiðingartímabilinu hefur sýnt að vinnuframlag aðstandenda eða aðstoðarmanna sem gegna þessu hlutverki er oft á tíðum heilmikið, auk þess sem hlutverkið er vandasamt. Þannig þarf viðkomandi aðili að þekkja notandann vel og geta túlkað vilja hans. Þá er mikilvægt að þessi aðili tryggi aðkomu og áhrif notandans, enda gegnir viðkomandi aðili ekki verkstjórnarhlutverkinu fyrir notandann heldur aðstoðar notandann við verkstjórnina. Hefur þróunin því verið sú að notast er við heitið aðstoðarverkstjórnandi fyrir þá aðila sem gegna þessu hlutverki í NPA.

Vinnuframlag aðstoðarverkstjórnenda getur verið misjafnt milli notenda. Sumir notendur þurfa mikla aðstoð við verkstjórn, t.d. þeir sem eiga erfitt með að tjá vilja sinn, fólk með þroskaskerðingar og ung börn. Aðrir þurfa aðeins aðstoð við afmarkaða þætti verkstjórnarinnar eða stuðning. Í öllu falli er þetta viðbótarvinnuframlag sem leggst ofan á hefðbundna vinnu aðstoðarfólks.

Með lögfestingu á NPA er skýrt kveðið á um rétt einstaklinga til NPA sem ekki geta sinnt verkstjórninni sjálfir. Þeir einstaklingar skulu eiga rétt á aðstoð við verkstjórnina, sbr. 2. mgr. 11. gr. laga nr. 38/2018. Í 2. mgr. 15. gr. reglugerðar um NPA er svo tekið fram að meta skuli sérstaklega kostnað vegna vinnuframlags aðstoðarverkstjórnenda. Þá segir að kostnaður vegna aðstoðarverkstjórnanda skuli „vera sérstaklega skilgreindur og leggjast við þann heildarkostnað sem fyrr hefur verið reiknaður.“ Líkt og áður segir getur vinnuframlag aðstoðarverkstjórnenda verið misjafnlega mikið eftir aðstæðum hjá hverjum notanda fyrir sig. Í sumum tilfellum getur verið nauðsynlegt að aðstoðarverkstjórnandi sé faglærður eða hafi mikla reynslu sem nýtist honum í starfi. Því þarf að gera sérstaklega ráð fyrir

hlutverki aðstoðarverkstjórnanda í NPA samningi ásamt umfangi og eðli vinnu hans. Rétt er að halda því til haga að í komandi kjaraviðræðum og endurnýjun kjarasamninga þarf mögulega að gera sérstaklega ráð fyrir hlutverki aðstoðarverkstjórnanda með tilliti til launaflokka.

NPA miðstöðin krefst þess að sveitarfélög leggi þegar í stað mat á það hvort notendur sem nú eru með NPA samninga þurfi sérstaka aðstoð við verkstjórn og hefjist þegar í stað handa við að meta eðli og umfang þeirrar vinnu hjá hverjum notanda fyrir sig, í samráði og samstarfi við viðkomandi einstakling. Þá verði framlag til launakostnaðar aukið sem nemur auknu vinnuframlagi vegna starfa aðstoðarverkstjórnanda.

4. Viðbótarframlag vegna langtímaveikinda

Fram til þessa hefur ekki verið gert ráð fyrir veikindum NPA aðstoðarfólks í framlagi til launakostnaðar í NPA samningum. Þrátt fyrir það ber umsýsluaðilum, og þar með notendum, að sjálfsgöðu að greiða aðstoðarfólki laun í veikindum samkvæmt ákvæðum kjarasamninga, sem umsýsluaðilum er skylt að fara eftir. Þetta hefur leitt til þess að NPA notendur þurfa að skera niður í þjónustu við sig sem nemur veikindum aðstoðarfólks, er setur bæði notandann og aðstoðarfólkið í erfiða stöðu.

Á innleiðingartímabili NPA hafa sum sveitarfélög valið að gera sérstaklega upp veikindi gagnvart aðstoðarfólki, eftir á. Notandinn skilar þá inn upplýsingum um veikindi NPA aðstoðarfólks sérstaklega og sveitarfélagið greiðir viðbótarframlag vegna þess. Að mati NPA miðstöðvarinnar væri slík leið skynsamleg. Að öðrum kosti þyrftu NPA samningar að fela í sér 2-3% viðbótarframlag til þess að standa undir kostnaði vegna veikinda. Brýnt er þó að sveitarfélög geri ráðstafanir til þess að notendur geti greitt aðstoðarfólki laun í veikindum en jafnframt noti aðstoðar í afleysingum á meðan.

Í 20. gr. reglugerðar um NPA er sérstaklega fjallað um kostnað vegna langtímaveikinda aðstoðarfólks. Þar segir að sveitarfélag skuli reikna til viðbótar 1% ofan á heildarsamningsfjárhæðina sem lagt er inn í Jöfnunarsjóð sveitarfélaga. Jöfnunarsjóður sjái svo um að greiða úr sjóðnum, á grundvelli umsókna frá umsýsluaðilum, framlög til þess að standa straum af viðbótarútgjöldum vegna langtímaveikinda aðstoðarfólks. Langtímaveikindi eru ekki skilgreind sérstaklega, en ætla má að þau eigi aðeins við um tilfelli þar sem aðstoðarfólk er frá vinnu til lengri tíma. Eftir standa þá tilfallandi skemmri veikindi sem einnig þarf að gera ráð fyrir.

NPA miðstöðin krefst þess að sveitarfélög leggi þegar í stað 1% viðbótarálag ofan á alla NPA samninga sem lagt er inn í Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga. Miðstöðin krefst þess jafnframt að sveitarfélög myndi sér verklag í tengslum við tilfallandi veikindi hjá NPA aðstoðarfólki til að bregðast við skammtímaveikindum.

5. Viðbótarframlag vegna námskeiða aðstoðarfólks

Í nýrri reglugerð um NPA er gerð krafa um að notendur, umsýsluaðilar, aðstoðarverkstjórnendur og NPA aðstoðarfólk sitji sérstök námskeið er varða framkvæmd NPA og hugmyndafræðina um sjálfstætt líf. Bæði er um að ræða grunnnámskeið og framhaldsnámskeið og má ætla að hvort um sig verði um það bil 16 tímar að lengd.

Á meðan NPA aðstoðarfólk sækir sér fræðslu vegna NPA, rétt eins og aðrir starfsmenn á almennum vinnumarkaði sem þurfa að sækja námskeið vegna vinnu sinnar, ber umsýsluaðila að greiða þeim laun á meðan námi stendur. Aðstoðarfólk þiggur því laun á meðan námskeiðin standa yfir en eru þó, eðli málsins samkvæmt, ekki að aðstoða notendur á meðan. Til þess að mæta þeim viðbótarútgjöldum sem fylgja því að senda aðstoðarfólk á skyldunámskeið um NPA er sérstaklega gert ráð fyrir þessum kostnaði í NPA reglugerðinni. Þannig segir í 2. mgr. 19. gr. reglugerðarinnar að „*kostnaður vegna greiðslu vinnustunda til aðstoðarfólks á meðan námi stendur skal vera hluti samkomulags sveitarfélags og*

notanda um vinnustundir.“ Sveitarfélög þurfa því að gera ráð fyrir þessum viðbótarkostnaði hjá öllum starfsmönnum sem koma til með að starfa hjá viðkomandi notanda. Hér verður að horfa til aðstæðna í hverju tilfelli fyrir sig, en sumir notendur nýta sér fjölda starfsmanna í hlutastörfum á meðan aðrir eru með starfsfólk í fullum störfum. Reglugerðin virðist ekki gera greinarmun á milli ólíkra starfshlutfalla hjá NPA aðstoðarfólki og ber því hverjum sem starfar sem NPA aðstoðarmaður að sitja umrædd námskeið, a.m.k. einu sinni.

Að mati NPA miðstöðvarinnar væri skynsamlegast að hver og einn notandi skilaði inn gögnum vegna námskeiðasetu fyrir sitt aðstoðarfólk og að viðkomandi sveitarfélag greiði þá þann viðbótarkostnað eftir á í formi aukins fjölda vinnustunda þann mánuðinn. NPA miðstöðin krefst þess í öllu falli að allir NPA samningar feli í sér viðbótargreiðslur vegna vinnustunda NPA aðstoðarfólks á meðan það sækir umrædd skyldunámskeið.

Ósk um samstarf

Telji sveitarfélög sig af einhverjum ástæðum ekki þurfa að bera sig eftir þeim kröfum sem settar eru fram í bréfi þessu, telja forsendur þeirra rangar eða aðrar útfærslur réttari, óskar NPA miðstöðin eftir skýringum og rökstuðningi frá sveitarfélögum þar að lútandi, sambærilegan þeim sem finna má í bréfi þessu og meðfylgjandi minnisblaði um útreikning jafnaðarstundar á sólarhringssamningum. Þá er óskað eftir því að sveitarfélög leggi fram eigin gögn eða útreikninga, eftir atvikum, til stuðnings niðurstöðum sínum.

Að lokum viljum við hjá NPA miðstöðinni árétta óskir okkar um að eiga gott samstarf við sveitarfélög um NPA framkvæmdina og allt það sem henni tengist. NPA miðstöðin og notendur hjá miðstöðinni hafa öðlast verulega reynslu af hinum ýmsu hliðum NPA, sem við viljum gjarnan miðla til og ræða við sveitarfélögin í landinu. Hér má til dæmis nefna álitamál er tengjast notkun á hvíldarvöktum og því vandasama vinnuréttarlega fyrirkomulagi sem þeim tengjast, útreikningi á framlögum til einstakra samninga, mati á þjónustubörf einstakra notenda, útfærslur vegna aðstoðarverkstjórnenda eða sérfræðikostnaðar o.s.frv.

Virðingarfyllt,
fh. NPA miðstöðvarinnar svf.,

Hjörtur Örn Eysteinnsson
Framkvæmdastjóri

Meðfylgjandi:

Minnisblað NPA miðstöðvarinnar um framlög sveitarfélaga til launakostnaðar í NPA

Samantekt krafna

NPA miðstöðin gerir þær kröfur til sveitarfélaga að þau tileinki sér og aðlagi framkvæmd á NPA að ákvæðum laga nr. 38/2018 um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir og ákvæðum reglugerðar nr. 1250/2018 um notendastýrða persónulega aðstoð.

Með vísan til alls framanritaðs er þess krafist að framkvæmd NPA verði aðlöguð með þeim hætti sem hér segir:

| Kröfuliður: | Tilvísun: |
|--|---|
| Framlög til launakostnaðar í NPA verði reiknuð út frá þeim kjarasamningi sem NPA aðstoðarfólk þiggur laun, sbr. minnisblað NPA miðstöðvarinnar. Framlög til sólarhringssamninga með hvíldarvöktum verði að lágmarki að vera 4.151,63 kr. en að lágmarki 4.559,32 kr. á þeim samningum þar sem þörf er á vakandi næturvöktum. | 3. mgr. 11. gr. laga nr. 38/2018. 9. gr., d-liður 1. mgr. 12. gr., 13. gr. og 16. gr. reglugerðar nr. 1250/2018. |
| Framlög til NPA samninga verði greidd fyrirfram í upphafi hvers mánaðar. | 3. mgr. 15. gr. reglugerðar nr. 1250/2018. |
| Metið verði vinnuframlag aðstoðarverkstjórnanda í öllum þeim samningum, sem við eiga. Vinnustundafjöldi aðstoðarverkstjórnanda bætist við samkomulag um vinnustundir. | 2. mgr. 11. gr. laga nr. 38/2018 og 2. mgr. 15. gr. reglugerðar nr. 1250/2018. |
| Sveitarfélög leggi 1% ofan á hvern NPA samning sem leggst inn í Jöfnunarsjóð sveitarfélaga vegna langtímaveikinda. Sveitarfélög myndi sér verklag um hvernig farið skuli með önnur skammtímaveikindi. | 20. gr. reglugerðar nr. 1250/2018 og kjarasamningar á almennum vinnumarkaði. |
| Sveitarfélög bæti við viðbótarframlagi við NPA samninga vegna skyldunámskeiða aðstoðarfólks og aðstoðarverkstjórnanda. | 2. mgr. 19. gr. reglugerðar nr. 1250/2018. |