

Setning reglna sveitarfélaga um notendastýrða persónulega aðstoð

Leiðbeiningar Sambands íslenskra sveitarfélaga - júlí 2019

Lagagrundvöllur

Reglur sveitarfélaga um notendastýrða persónulega aðstoð (NPA) sækja stoð sína til nýrra laga um þjónustu við fatlað fólk. Eitt af meginmarkmiðum lagasetningarinnar var að innleiða innleiða tiltekin ákvæði Samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks í íslenska löggjöf.

Samningur SP um réttindi fatlaðs fólks

[Samningur SP um réttindi fatlaðs fólks](#) er alþjóðlegur mannréttindasáttmáli sem Ísland hefur fullgilt fyrir sína hönd. Stjórnvöldum, bæði ríkis og sveitarfélaga, ber skylda til þess að framfylgja meginreglum þessa sáttmála við alla framkvæmd á þjónustu við fatlað fólk. Sem lögfest þjónustuform sækir NPA sérstaka stoð til 19. gr. sáttmálans.

Þjónustulög

Í 11. gr. laga [nr. 38/2018](#), um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir, segir:

Einstaklingur á rétt á notendastýrðri persónulegri aðstoð hafi hann mikla og viðvarandi þörf fyrir aðstoð og þjónustu, svo sem við athafnir daglegs lífs, heimilishald og þátttöku í félagslífi, námi og atvinnulífi.

Aðstoðin skal vera skipulögð á forsendum notandans og undir verkstýringu og verkstjórn hans. Ef notandinn á erfitt með að annast verkstjórn vegna fötlunar sinnar skal hann eiga rétt á aðstoð við hana, sbr. þó ákvæði 6. gr. Aðstoðin skal um leið vera heildstæð þar sem þjónustukerfi félags-, heilbrigðis- og menntamála samhæfa aðstoð sína í þágu þess sem nýtur hennar.

Umsýsluaðili NPA-samnings ber vinnuveitendaábyrgð gagnvart starfsfólki sínu og skal sjá til þess að uppfyllt séu ákvæði laga og reglugerða um réttindi starfsmanna sem aðstoða hann, m.a. hvað varðar aðbúnað á vinnustað þeirra, sbr. lög um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum, nr. 46/1980, og aðrar meginreglur íslensks vinnuréttar og kjarasamninga á almennum vinnumarkaði. Sveitarfélag getur afturkallað ákvörðun um umsýslusamning verði misbrestur þar á og hafi ekki verið bætt úr þrátt fyrir ábendingar þar að lútandi.

Ráðherra gefur út reglugerð og handbók um framkvæmd notendastýrðrar persónulegrar aðstoðar, m.a. um hlutverk og ábyrgð, skipulag og útfærslu, þ.m.t. viðmið um umfang þjónustu og lágmarksstuðningsþarfir, eftirlit og kostnaðarhlutdeild aðila í samráði við sveitarfélög og hagsmunasamtök fatlaðs fólks.

Sveitarfélög bera ábyrgð á framkvæmd aðstoðarinnar og skulu setja nánari reglur þar um í samráði við notendarád fatlaðs fólks eða samtök fatlaðs fólks.

Lagaákvæði þetta tók gildi þann 1. október 2018 og er notendastýrð persónuleg aðstoð (NPA) frá þeim tíma eitt af lögfestum formum þjónustu við fatlað fólk. Um innleiðingu þessa þjónustuforms segir enn fremur í ákvæði til bráðabirgða (I) með lögunum (hér eftir nefnd *þjónustulögin*):

Til þess að auka val fatlaðs fólks um þjónustu og fyrirkomulag stuðnings skulu sveitarfélög vinna að innleiðingu notendastýrðrar persónulegrar aðstoðar í samræmi við 11. gr. á tímabilinu 2018-2022.

Á innleiðingartímabilinu veitir ríkissjóður framlag til eftirfarandi fjölda samninga um notendastýrða persónulega aðstoð sem skal ráðstafað í gegnum Jöfnunarsjóð sveitarfélaga sem tiltekinni hlutdeild af fjárhæð samninga, á grundvelli umsókna frá sveitarfélögum:

Á árinu 2018 vegna alls að 80 samninga.

Á árinu 2019 vegna alls að 103 samninga.

Á árinu 2020 vegna alls að 125 samninga.

Á árinu 2021 vegna alls að 150 samninga.

Á árinu 2022 vegna alls að 172 samninga.

Ákvæði þetta og fyrirkomulag notendastýrðrar persónulegrar aðstoðar auk þeirra álitafna sem upp koma við framkvæmd laga þessara á tímabilinu skal endurskoða innan þriggja ára frá gildistöku þeirra í ljósi fenginnar reynslu.

Þeir samningar sem þegar hafa verið gerðir við gildistöku laga þessara halda gildi sínu.

Reglugerð

Reglugerð sett á grundvelli ofangreindrar 11. gr. laganna tók gildi þann 27. desember 2018. Í henni (reglugerð [nr. 1250/2018](#), um notendastýrða persónulega aðstoð, með breytingu skv. reglugerð [nr. 240/2019](#) hér eftir nefnd *reglugerð um NPA*) er fjallað um framkvæmd NPA. Reglugerðin hefur að geyma bindandi lágmarksákvæði um tiltekin atriði.

Handbók um NPA

Félagsmálaráðuneytið hefur gefið út handbók um NPA ([2. útgáfa, apríl 2019](#), hér eftir nefnd *handbókin*). Í handbókinni er að finna ítarlegar leiðbeiningar um flest það sem varðar framkvæmd NPA. Í nokkur atriðum vísar handbókin til nánari útfærslu í reglum sveitarfélaga meðal annar um þátttöku foreldra, maka, systkina eða annarra náinna skyldmenna í aðstoðinni, þar á meðal aðkomu að aðstoðarverkstjórn. Auk þess hafa sveitarfélög sveigjanleika hvað varðar viðmið skv. handbókinni (til dæmis um tímamörk í umsóknarferli).

Ennfremur liggja fyrir nokkur tiltekin álitafni sem unnið verður með í samræmi við fyrrgreint bráðabirgðaákvæði. Er þar einkum vísað til sérfræðikostnaðar og viðbótarþarfa vegna sérstakra aðstæðna notanda.

Fjármögnun, þar með talið kostnaðarskipting milli ríkis og sveitarfélaga, verður sömuleiðis endurskoðuð fyrir lok árs 2021.

Nánari útfærsla í reglum sveitarfélaga

Sveitarfélög bera ábyrgð á framkvæmd NPA innan þess ramma sem settur er með lögum og reglugerð, að teknu tilliti til leiðbeininga í útgefinni handbók og í samræmi við skuldbindingar skv. sáttmála SP um réttindi fatlaðs fólks. Sveitarfélög skulu setja nánari reglur þar um í samráði við notendaráð fatlaðs fólks (sá vettvangur er einnig nefndur samráðshópur um málefni fatlaðs fólks, sbr. 42. gr. [laga nr. 40/1991](#), um félagsþjónustu sveitarfélaga) eða samtök fatlaðs fólks.

Nánari reglur sveitarfélaga eru stjórnvaldsfyrirmæli í skilningi laga. Um setningu þeirra gildir:

- a) Sveitarfélög eru bundin af lágmarksákvæðum í lögum og reglugerð sbr. að framan.
- b) Sveitarfélög geta í sínum reglum farið umfram það lágmark sem ákveðið er
- c) Sveitarfélög hafa svigrúm til þess að mæla fyrir um tiltekin atriði í sínum reglum.

Nánar er fjallað um þessi þrjú atriði hér á eftir.

Samvinna sveitarfélaga

Samvinna sveitarfélaga um myndun þjónustusvæðis (sbr. 6. mgr. 3. gr. þjónustulaga) tekur til NPA eins og annarra lögfestra þjónustufurma. Af þeirri ástæðu felst í samningi um myndun þjónustusvæðis að einn tiltekinn aðili setur þær reglur sem gilda innan þjónustusvæðisins alls um framkvæmd NPA.

Ef samningurinn felur í sér að einu sveitarfélagi sé falið að taka ákvarðanir um þjónustu við fatlaða einstaklinga (leiðandi sveitarfélag) setur það sveitarfélag reglur um framkvæmd NPA.

Ef samningurinn felur í sér að sérstökum lögaðila sé falið að taka ákvarðanir um þjónustu við fatlaða einstaklinga (byggðasamlag um þjónustu) setur sá lögaðili reglur um framkvæmd NPA.

Drög að reglum ásamt tillögum að breytingum á þeim þurfa að fá umfjöllun í sveitarstjórnnum allra sveitarfélaga sem aðild eiga að samstarfinu á hverjum tíma.

Lágmarksákvæði í lögum og reglugerð

Þjónustulögin og reglugerðin hafa að geyma tiltekin lágmarksákvæði sem sveitarfélög geta ekki vikið frá í sínum reglum. Við setningu reglna sveitarfélaga þarf að taka afstöðu til þess hvort slík lágmarksákvæði eru tekin upp eða sú leið farin að vísa beint til þjónustulaganna og reglugerðarinnar eða tiltekinna ákvæða þeirra. Þessi síðarnefnda leið ætti að nægjan við flestar kringumstæður, enda eru mjög margar tilvísanir til laga og reglugerðar í þeim samningsformum sem nýtt eru við framkvæmd NPA sem og í handbók um NPA.

Sé hins vegar lágmarksákvæði tekið upp í reglum sveitarfélags er mikilvægt að orðalagið sé óbreytt upp úr þjónustulögum eða reglugerðinni. Sé orðalagi hníkað getur það valdið vandkvæðum við túlkun t.d. þannig að óljóst sé hvort reglum sveitarfélags sé ætlað að fara umfram lágmarksákvæði. Sá kostur er hins vegar ekki fyrir hendi við túlkun ákvæðis í reglum sveitarfélags að orðalag þess þýði að farið sé niður fyrir það lágmark sem leiðir af lögum og reglugerð.

Lágmarksákvæði gilda um eftirfarandi atriði:

1. Vinnuveitandahlutverk umsýsluaðila og ábyrgð hans á vinnuvernd aðstoðarfólks.
2. Lágmarksþjónustupörf.
3. Notkun samningsforma um framkvæmd NPA.
4. Samningsgreiðslur inntar af hendi fyrirfram í upphafi hvers mánaðar.
5. Gerð einstaklingsbundinnar þjónustuáætlunar.
6. Starfsleyfi, sbr. þó ákvæði til bráðabirgða sbr. reglugerð nr. 240/2019.
7. Lögheimili er ekki skilyrði fyrir umsókn um NPA.
8. Ráðstöfun á 1% vegna langtímaveikinda aðstoðarfólks.
9. Mat á stuðningsþörfum notanda.

Gátlisti

- ✓ *Eru lágmarksákvæði tekin upp í reglum sveitarfélags?*
- ✓ *Er tryggt að orðalag slíkra ákvæða sé það sama og í lögum/reglugerð?*

- ✓ *Hafa reglur sveitarfélags, sem giltu um NPA á reynslutímabilinu, verið endurskoðaðar frá grunni?*
- ✓ *Er vísað til samræmdra samningsforma í reglum sveitarfélags?*
- ✓ *Eru sérstök ákvæði í reglum sveitarfélags um mat á þörf fyrir aðstoðarverkstjórn?*

Framkvæmd umfram lágmarksákvæði

Ekkert er því til fyrirstöðu að sveitarfélag kveði á um það í sínum reglum að fatlaðir einstaklingar fái meiri eða betri þjónustu á formi NPA en felst í lágmarksákvæðum. Það leiðir hins vegar af reglum um jafnræði og samræmi í stjórnslu að kveða þarf á um það í reglum sveitarfélags að hvaða marki það vill gera betur.

Þá þurfa reglur sveitarfélags að tilgreina heimildir til þess að veita undanþágur þar sem komið er til móts við sérstakar aðstæður. Koma þarf fram til hvaða þátta undanþágubeiðni má taka (mat á stuðningsþörf, fjöldi vinnustunda, samningsfjárhæð).

Meðal atriða sem hér um ræðir eru:

1. Að tiltekin lögbundin félagsþjónusta sé áfram veitt eftir að NPA kemur til framkvæmda.
2. Að sveitarfélag taki að sér verkþætti við umsýslu NPA þegar notandi velur að vera sjálfur umsýsluaðili.
3. Að greiða sérfræðikostnað sem til fellur við framkvæmd NPA-samnings.

Gátlisti

- ✓ *Eru undanþáguákvæði í reglum sveitarfélags?*
- ✓ *Er tilgreint til hvaða þátta undanþágubeiðni getur tekið?*
- ✓ *Er kveðið á um greiðslu sérfræðikostnaðar?*

Svigrúm sveitarfélaga til útfærslu í eigin reglum

Sveitarfélög hafa svigrúm til útfærslu þegar kemur að eftirtöldum atriðum:

1. Hvenær rétt þykir og hentugt að NPA-samningur sé gerður vegna fatlaðs barns (undir 18 ára aldri).
2. Hvaða fyrirvarar eru settir varðandi fjárhagslega framkvæmd NPA, meðal annars um samþykki fyrir hlutdeild ríkisins.
3. Hvernig brugðist er við þeirri stöðu að notandi með NPA-samning leggst inn á sjúkrahús.
4. Hvaða kröfur eru gerðar til þess að nánir aðstandendur séu jafnframt ráðið aðstoðarfólk.

Gátlisti

- ✓ *Eru taxtar ákveðnir í reglum sveitarfélags?*
- ✓ *Eru ákvæði í reglum sveitarfélags um samninga við fjölskyldu fatlaðs barns?*

- ✓ *Kemur fram í reglum sveitarfélags að framlag í fjárhagsáætlun þess til NPA taki mið af hlutdeild ríkisins (framlagi í gegnum Jöfnunarsjóð sveitarfélaga)?*

Samspil við samninga

Ákvæði um vanefndir, riftun, uppsögn og fleiri slík atriði sem varða framkvæmd samninga með beinum hætti ættu fyrst og fremst að vera í samningunum sjálfum.

Málsmeðferð

Meðferð sveitarfélaga og ríkis á umsóknum um NPA og öllum stjórnsýslumálum sem til verða á grundvelli samninga, skal vera í samræmi við reglugerð um NPA sem og skráðar og óskráðar meginreglur stjórnsýsluréttar.