



Minnisblað

Móttakandi: Sveitarfélög með NPA-samninga

Dags.: 3. október 2019

Sendandi: Lögfræði- og velferðarsvið sambandsins

Málsnr.: 1908030SA

Málalykill: 02.50

Efni: Úrlausn álitamála varðandi innleiðingu NPA

Á fundi sem sambandið hélt þann 18. september 2019 var fjallað um ýmis álitaeefni sem varða innleiðingu á NPA sem lögfestu þjónustuformi.

1. NPA sem form á þjónustu við fötluð börn og fjölskyldur þeirra

Um þetta atriði segir í fundargerð:

Ráðuneytið segir það skýrt að NPA er ekki hugsað fyrir börn, en gæti mögulega átt við fyrir ungmenni. Mörg sveitarfélög eru að gera NPA samninga fyrir börn og kom það fram hjá velferðarnefnd Alþingis að innleiðing vegna NPA ætti ekki við um börn en sveitarfélögum yrði í sjálfvald sett að veita börnum NPA.

Vegna þessarar afstöðu félagsmálaráðuneytisins er rétt að hafa í huga umfjöllun velferðarnefndar Alþingis um frumvarp það sem varð að lögum nr. 38/2018, um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir:

- „Nokkrir umsagnaraðilar lýsa yfir áhyggjum af því að ekki sé kveðið skýrt á um það í frumvarpinu hvort börn yngri en 18 ára geti fengið NPA-samninga eða ekki. Nefndin áréttar að ákvæði frumvarpsins varðandi NPA-samninga og rétt til þeirra nái til barna undir 18 ára aldri, til jafns við aðra.“ (Úr nefndarálini undir kaflaheiti *Mismunun á grundvelli aldurs*).
- „Einnig á þessum nótum bárust nefndinni athugasemdir um að það væri ekki alveg skýrt að frumvarpið ætti einnig við um aðila sem væru yngri en 18 ára, en af hálfu nefndarinnar er það algjörlega skýrt að svo er eins og raunar kemur fram í álitinu.“ (Úr ræðu framsögumanns velferðarnefndar við 2. umræðu).

Í Handbók um NPA (2. útg. apríl 2019) segir:

Gert er ráð fyrir því að NPA verði valkostur í hverju sveitarfélagi. Það er undir hverju sveitarfélagi komið og á ábyrgð þess hvaða leiðir það fer við framkvæmd NPA, innan ramma laga og reglugerða. Sveitarfélaginu ber m.a. að tryggja að notandinn sé sannarlega verkstjórnandi, þó hann kunni að þurfa til þess aðstoð, og að um raunverulega notendastýringu sé að ræða.

Bent skal á að það á einnig við ef rétt þykir og hentugt að samkomulag um vinnustundir sé gert vegna fatlaðs barns (undir 18 ára aldri) að barnið er hinn formlegi notandi, en ekki fjölskylda hans eða aðrir nánir aðstandendur.

Lögum samkvæmt er fjöldi NPA-samninga takmarkaður á tímabili innleiðingar NPA sem lögbundins þjónustuforms (a.m.k. til loka árs 2022). Á þessu tímabili þarf að forgangsraða samningum. Við þá forgangsróðun geta sveitarfélög ákveðið að nýta ekki

NPA sem form á þjónustu við fötluð börn og fjölskyldur þeirra. Þessi ákvörðun þarf að koma fram í reglum viðkomandi sveitarfélags/þjónustusvæðis.

Vilji löggjafans hvað varðar NPA fyrir börn var þannig alveg skýr og ljóst að svigrúm sveitarfélaga leiðir af þeirri staðreynd að á innleiðingartímabilinu 2018-2022 felur gerð NPA-samninga í sér úthlutun á takmörkuðum gæðum. Sveitarfélögum er ætlað að forgangsraða umsóknum skv. reglum sem það setur. Það hefur enga þýðingu í þessu sambandi að ákvæði um NPA-samninga sé í III. kafla laga nr. 38/2018, en ekki í þeim IV. sem fjallar um þjónustu við fötluð börn og fjölskyldur þeirra.

Sé það val sveitarfélags að gera NPA-samning um þjónustu við fatlað barn/fjölskyldu leiðir af þeirri afdráttarlausu afstöðu löggjafans sem fyrr er rakin að hvorki félagsmálaráðuneyti né Jöfnunarsjóður sveitarfélaga getur hafnað þeirri lögbundnu greiðsluhlutdeild ríkisins sem gildir á innleiðingartímabilinu skv. ákvæði til bráðabirgða I með lögum nr. 38/2018. Engar heimildir standa til slíkrar höfnunar, hvorki í lögunum né reglugerð um NPA.

2. Fyrirkomulag á greiðslu 25% hlutdeildar ríkisins í NPA-samningum

Fram kemur í fundargerð að fulltrúi félagsmálaráðuneytisins hafi nefnt að hlutdeild ríkisins yrði ákveðin á grundvelli reglunnar um fyrstur kemur fyrstur fær en að það hafi síðan verið dregið til baka.

Varðandi þetta atriði er rétt að hafa í huga að reglan um hlutdeild ríkisins er mjög afdráttarlaus í ákvæði til bráðabirgða I með lögum nr. 38/2018:

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 allt að 80 samninga.*
- Á árinu 2019 vegna allt að 103 samninga.*
- Á árinu 2020 vegna allt að 125 samninga.*
- Á árinu 2021 vegna allt að 150 samninga.*
- Á árinu 2022 vegna allt að 172 samninga.*

Fyrir liggur að með „tiltekinni hlutdeild“ er átt við kostnaðarskiptinguna 75/25 og að „fjárhæð samninga“ tekur til heildarfjárhæðar sem um er samið milli notanda og sveitarfélags/þjónustusvæðis.

Í nefndaráli velferðarnefndar Alþingis er sérstakur kafli sem fjallar um kostnaðarhlutdeild ríkisins. Þar kemur afar skýrt fram að kostnaðarhlutdeildin sé og eigi að vera „25% af heildarkostnaði við hvern NPA-samning“ (undirstrikun sambandsins). Jafnframt segir þar að félagsmálaráðuneytið hafi í samskiptum við velferðarnefnd talið rétt „að við samþykkt frumvarpsins verði látið reyna á núverandi skiptingu í tvö ár og að þeim liðnum verði farið yfir gildandi samninga og þeir metnir með tilliti til þess hvort rétt sé að endurskoða kostnaðarskiptinguna“.

Sú núverandi skipting sem ráðuneytið vísar til felst í því að Jöfnunarsjóður sveitarfélaga hefur allt frá 2012 greitt sveitarfélögum/þjónustusvæðum 25% af heildarfjárhæð samnings innan hvers árs skv. umsókn þar að. Greiðslan er innt af hendi á grundvelli ákvæðis í reglugerð um úthlutanir sjóðsins, sbr. nú reglugerð nr. 145/2019. Engar heimildir, hvorki í

lögum né reglugerðum, standa til þess að breyta þessu fyrirkomulagi nú og takmarka hlutdeild ríkisins vegna samninga á árinu 2019. Þetta gildir jafnt um þá nálgun sem nefnd var á fundinum með vísan til „fyrstur kemur fyrstur fær“ sem og að hlutdeild ríkisins verði í framkvæmd lægri en „25% af heildarkostnaði við hvern NPA-samning“ eins og segir í álitum velferðarnefndar Alþingis.

3. Lágmarksviðmið um umfang þjónustu skv. NPA-samningi

Um þetta segir í fundargerð:

Því álitaefni var velt upp hvort setja ætti inn lágmarksviðmið um umfang þjónustu skv. NPA samningi. ÞHR [fulltrúi félagsmálaráðuneytis] greindi frá umræðu um það efni í tengslum við setningu nýrra laga. Mögulega þarf að horfa til reglugerðabreytinga í því sambandi.

Hér er rétt að hafa í huga afstöðu löggjafans:

- „Varðandi ákvæði til bráðabirgða I leggur nefndin að lokum mikla áherslu á að þeir samningar sem þegar hafa verið gerðir við gildistöku laga þessara haldi gildi sínu. Leggur hún því til að við ákvæðið bætist ein málsgrein þar að lútandi.“ (Úr nefndarálitum velferðarnefndar Alþingis).

Ljóst er að áhersla velferðarnefndar, sem staðfest var með samþykkt ákvæðis til bráðabirgða, sneri m.a. að því hvort litlir NPA-samningar skyldu gilda áfram. Er alveg skýrt að litlir samningar sem gerðir voru á tíma reynsluverkefnis um NPA skuli áfram vera við lýði eftir að þjónustuformið varð lögbundið.

Velferðarnefnd fjallaði einnig um jafnræði gagnvart þeim sem aðild eiga og aðild fá að NPA-samningum. Fram kom í máli nefndarmanns við aðra umræðu málsins í þingsal:

- „Það á við um þá sem verða svo lánsamir að fá samning um notendastýrða persónulega aðstoð, NPA, við gildistöku þessara laga. Það verða ekki allir fyrsta kastið, því miður, en mikill vilji hefur komið fram í velferðarnefnd um að fjárlaganefnd, félagsmálaráðherra og ríkisstjórnin beiti sér fyrir því að samningum fjölgi hratt þannig að jafnræðis verði gætt meðal þjónustuþeganna.“ (Úr ræðu Guðjóns S. Brjánssonar alpm. við 2. umræðu)

Að mati undirritaðs leiðir þessi skýra áhersla á (1) að litlir samningar gildi áfram og (2) að jafnræðis verði gætt eins og kostur er (þrátt fyrir takmörkun) til þeirrar niðurstöðu að vilji löggjafans hafi staðið til þess að ekki yrði um að ræða lágmarksviðmið um þjónustu skv. NPA-samningi.

Af þeirri ástæðu má draga verulega í efa að reglugerðarbreyting í þá veru teldist hafa nægjanlega lagastoð, enda um íþyngjandi ákvæði að ræða. Ef vilji ráðuneytisins stendur til þess að setja lágmarksviðmið inn í reglugerð um NPA er eðlilegt að þess verði farið á leit við velferðarnefnd þingsins að frumvarp verði flutt til þess að tryggja lagastoð. Um leið mætti einnig fara þess á leit við nefndina að skoða önnur álitaefni sem varða NPA og reynst hafa flókin í framkvæmd.

TrP