



Minnisblað

Móttakandi: Framkvæmdastjóri

Dags.: 2. febrúar 2015

Sendandi: Lögfræði- og velferðarsvið

Málsnr.: 1103001SA

Málalykill: 060

Efni: Fundur með formanni verkefnisstjórnar um NPA

Af hálfu sambandsins var óskað eftir fundi með Þór G. Þórarinssyni, sérfræðingi í velferðarráðuneytinu og formanni verkefnisstjórnar um NPA. Fundurinn var haldinn í ráðuneytinu þann 16. janúar 2015 og sátu hann af hálfu sambandsins þau Gyða Hjartardóttir og Tryggvi Þórhallsson. Auk formanns verkefnisstjórnar sat fundinn einnig Guðni Geir Einarsson, sérfræðingur í innanríkisráðuneytinu og starfsmaður Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga.

Fulltrúar sambandsins tóku saman eftirfarandi punkta úr umræðunni:

- Farið yfir fjármögnun NPA-verkefnisins árið 2015 m.v. forsendur fjárlaga en 65 m.kr. fengust til þess að standa undir samningunum árið 2015 til viðbótar eftirstöðvum sem munu nema um 70 m.kr.
- Rætt um grunnfjármögnun samninga, þ.e. þau framlög sem áður runnu til þess að standa undir hefðbundinni þjónustu við þá einstaklinga sem taka þátt í verkefnum. Þessi framlög mynda grunnfjármögnun NPA-samninga en fulltrúar sambandsins sögðu það reynslu sveitarfélaganna að þessi framlög dygðu ekki til þess að standa undir 80% hlutdeild þeirra í samningunum. Sveitarfélögin væru því að greiða með gerðum samningum.
- Ekki liggur fyrir hvernig einingaverð Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga vegna flokka SIS-matsins hafa þróast á milli ára. Einingaverðin eru ekki tengd verðlags- eða launaforsendum.
- Rætt um afgreiðslu verkefnisstjórnar NPA á tillögu um hækkun á viðmiðunartímagjaldi. Tillagan var mótuð í samstarfi ráðuneytisins og kjarasviðs sambandsins, en kostnaðaráhrif hennar voru ekki metin eða samið um fjármögnun. Fulltrúar sambandsins í verkefnisstjórninni töldu að fyrir lægi samkomulag um að sveitarfélögum yrði bættur sá kostnaðarauki sem þau yrðu fyrir vegna tillögunnar.
- Fulltrúar sambandsins spurðu um viðbrögð við þeirri niðurstöðu fundar þann 27. janúar 2014, að tekin yrði afstaða til hugmynda um hækkun á 20% hlutfallinu í samningum fyrir árið 2014 (og áfram). Fram kom að sveitarfélög teldu að þessi hækkun þyrfti að vera 25% eða jafnvel 30%.

Fram kom hjá ÞGP að þessar hugmyndir hafi verið ræddar en að mikilvægara hafi þótt að fjölga samningum en að bæta í miðlæga kostnaðarhlutdeild vegna hvers samnings. Ráðgert hafi verið að fjölga mætti um allt að 10 samninga á árinu 2015.

Fulltrúar sambandsins áréttuðu að sveitarfélögin væru að setja verulega fjármuni í framkvæmd samninga, umfram þau framlög sem bærust vegna þjónustunnar. Þetta valdi neikvæðu viðhorfi hjá sveitarfélögunum til verkefnisins og hafi m.a. áhrif á vilja þeirra til þess að fjölga samningum.

- ÞGP mun koma því á framfæri innan ráðuneytisins að málið hafi verið rætt með þessum hætti og sambandið fari fram á að miðlæg kostnaðarhlutdeild í NPA-samningum verði aukin á árinu 2015.

GyH/ TrP

Minnisblað

Móttakandi: Verkefnisstjórn um NPA

Dags.: 8. janúar 2013

Sendandi: Gunnlaugur Júlíusson

Málsnr.: 1103001SA
Málalykill: 060

Efni: Samantekt um NPA í Noregi

Eftirfarandi texti er gróf þýðing á skýrslu vinnuhóps sem gerði úttekt á NPA kerfinu í Noregi á vegum norska Heilsu- og umönnunarráðuneytisins. Skýrslunni var skilað þann 27. maí 2011.

(Kostnadsberegninger av utvidet bruk av brukerstyrd personlig assistanse - Rapport fra arbeidsgruppe avgitt 27. mai 2011 Helse og omsorgsdepartementet)

1. Inngangur

Notendastýrð persónuleg aðstoð/NPA (Brukerstyrd Personlig Assistanse / BPA) er þjónusta sem nær yfir raunverulega aðstoð og þjálfun. Þjónustan er ætluð einstaklingum sem búa við líkamlega fötlun. Markmiðið er að stuðla að því að notandinn geti fengið sjálfstætt líf og orðið eins óháður öðrum eins og mögulegt er þrátt fyrir fötlunina. Fyrirkomulagið er þannig í aðalatriðum að notandinn skipuleggur sjálfur og leiðir vinnu aðstodarmanna. Notandinn stjórnar föstum aðstodarmönnum og ákveður innan úthlutaðs tímafjölda hvaða verkefni aðstodarmenn eiga að sinna og hvenær þau eigi að vinna. NPA nær einnig yfir notendur sem ekki geta annast stjórnunina á eigin spýtur. Það þýðir meðal annars að einstaklingar með þroskahömlun og fjölskyldur með fötluð börn geti fengið NPA. Í heim tilvikum eru það aðrir einstaklingar sem annast umsýslu og annað skipulag í umboði þjónustuþegans eða í samvinnu við hann.

Sveitarfélögin hafa þetta verkefni með höndum, þ.e. að þjónusta fatlað fólk. Það er í þeirra höndum að ákveða hvaða þjónustuform hverjum og einum notanda er boðð upp á, innan ramma gildandi laga, hvort þjónustan skuli innt af hendi í formi NPA eða sem hefðbundin þjónusta.

NPA hefur gefið mörgum fötluðum einstaklingum aukið sjálfstæði og það hefur hvatt sveitarfélögin til að þróa þjónustuform sem hentar betur þörfum einstaklingsins. Á sama tíma er það skipulag og form á þjónustu sem leiðir af sér margar praktiskar spurningar um grundvallaratriði.

2. Gildandi reglur sveitarfélaga í félags- og umönnunarþjónustu

Samkvæmt lögum um félagsþjónustu hafa þeir, sem ekki geta séð fyrir sjálfum sér eða þeir sem eru háðir praktiskri eða persónulegri aðstoð í daglegu lífi, rétt á aðstoð samkvæmt ákveðinni lagagrein. Þeir sem uppfylla skilyrði laga um félagsþjónustu eiga rétt á félagslegri þjónustu. Þjónustuna má inna af hendi með því að mæta forsvaranlegum lágmarkspörfum.

Lög um félagsþjónustu leggja skyldur á herðar sveitarfélaganna um að inna af hendi ákveðna tiltekna þjónustu og þar er með talin NPA. Sveitarfélögin eru með öðrum orðum skyldug til að bjóða upp á þessa þjónustu en geta sjálf ákveðið innan

ramma laganna hvaða þjónusta stendur einstökum notendum til boða og hvort hún skuli veitt í formi NPA. Sveitarfélagið á að taka tillit til markmiðs laganna, móta skal form þjónustunnar eftir því sem mögulegt er í samvinnu við notandann og taka skal mikið tillit til sjónarmiða notandans.

Í frumvarpi til nýrra laga um heilsu og umönnun er lagt til að núverandi réttarreglur verði samþykktar óbreyttar. Í frumvarpinu er ekki lagt til að taka upp einstaklingsbundinn rétt til að gera kröfur um ákveðið form af þjónustu, þ.e.a.s. lagt er til að NPA verði ekki lögfest, heldur verði áfram val.

3. Hugmyndafræðin um NPA

Hugmyndafræðin sem NPA byggir á þróaðist hjá „independent living“ samtökunum í USA á sjöunda áratugnum. Það voru líkamlega fatlaðir námsmenn sem voru á þeirri skoðun að þeir hefðu mesta þekkingu á eigin stöðu og vildu öðlast meira sjálfstæði, ákvarðanatökurétt og þátttöku í samfélaginu.

Á níunda og tíunda áratugnum fór gagnrýni á hefðbundnar umönnunaraðferðir vaxandi. Það var sérstaklega gagnrýnt að það væru margir sem veittu einstaklingnum aðstoð. Úr mörgum áttum var gerð krafa um aukna einstaklingsbundna útfærslu á þjónustumöguleikum og meiri þátttöku notandans. Breytingar á hugmyndafræði umönnunar og ný sýn á fötlun (félagsleg sýn) hafa haft í för með sér aukningu á NPA.

Landssamtök fatlaðra í Noregi hófu tilraunaverkefni með NPA árið 1990. Sem lið í framkvæmd aðgerðaáætlunar ríkisstjórnarinnar fyrir fatlað fólk 1994-1997 var sett upp tilraunaverkefni með NPA sem var fjármagnað með ríkisframlagi frá árinu 1994. Lagt var til í aðgerðaáætlun ríkisstjórnarinnar fyrir fatlað fólk fyrir árin 1998-2001 að NPA væri lögfest sem sérstakur valkostur. Breyting á félagsþjónustulögum, sem festi NPA í gildi sem valkost, var lögfest þann 1. maí árið 2000. Félags- og heilbrigðisráðuneytið skýrði frekar hvað fólst í NPA í sérstakri greinargerð sama ár.

Árið 2006 var regluverk um NPA víkkað út á þann hátt að bæði börn og einstaklingar með þroskahömlun gætu fengið þjónustu þessa efnis. Heilbrigðis- og umönnunarráðuneytið lagði til að „.....*einnig þeir sem þurfa á aðstodarmanni að halda til að takast á við vinnuveitendahlutverk og stjórnunarstörf, geti fengið NPA. Ráðuneytið mun gefa út frekari leiðbeiningar um málið og skilgreina að einnig einstaklingar með þroskahömlun, þar með taldir greindarskertir, og fjölskyldur með börnu með þroskahömlun sem megingreiningu geta fengið þjónustu skipulagða sem NPA.*“

4. Frumvarp til laga árið 2007

Ráðuneytið fylgdi eftir samþykkt Stórbingsins frá árinu 2006 og lagði fram frumvarp þess efnis að NPA yrði lagalega styrkt enn frekar. Frumvarpið fól í sér breytingu þess efnis á lögum um félagsþjónustu að allir þeir sem uppfylla almenn skilyrði um að fá praktiska aðstoð og þjálfun, og hafa þörf fyrir umfangsmikla þjónustu, myndu öðlast rétt til að fá alla fyrri þjónustu eða hluta hennar skipulagða sem NPA. Lagt var til að réttur til að fá skipulagða praktiska aðstoð sem NPA var takmarkaður við þá notendur sem hefðu umfangsmikla þörf fyrir þjónustu. Tillagan fól í sér að réttur til að velja NPA var ekki lengur takmarkaður við ákveðna hópa fatlaðs fólks eða ákveðna greiningu. Það var ekki heldur lagt til að rétturinn yrði

takmarkaður við ákveðinn aldur þjónustuþega. Gengið var út frá að umrædd tillaga myndi ekki hafa í för með sér neinar breytingar á rétti einstaklinga til þjónustu eða breytingar á umfangi þjónustunnar. Það var aftur á móti lagt til að tillagan myndi ekki hafa í för sér aukin útgjöld. Það var ekki gert ráð fyrir breytingum á fjármögnunarformi þjónustunnar en í stað þess gert ráð fyrir að NPA væri fjármagnað af skatttekjum sveitarfélaganna.

Mikil viðbrögð urðu við frumvarpinu. Alls bárust 207 umsagnir og þar af frá 79 sveitarfélögum. Lítill minnihluti þeirra (7) studdi frumvarpið í óbreyttri mynd. Annar minnihluti (66), þar af níu sveitarfélög, studdu lögfestingu á einstaklingsbundnum rétti en í öðru formi en lá fyrir í frumvarpinu. KS og flest sveitarfélög, sem sendu inn umsögn, lögðust gegn lögbindingu á einstaklingsbundnum rétti og voru á þeirri skoðun að þróun þjónustunnar yrði að vera fyrirkomið á annan hátt. Umsagnir leiddu í ljós að viðbótarkostnaður myndi verða verulegur, bæði hvað varðar kostnað við sjálfa þjónustuna og einnig hvað varðar stjórnun og skipulagningu við hana. Margir höfðu áhyggjur af því að það hefði vandamál í för með sér að vera allt í senn vinnuveitandi, stjórnandi og notandi NPA. Það var einnig vakin athygli á aðstæðum sem gætu haft áhrif á þjónustu sveitarfélaganna s.s. vaktavinnu, endurnýjun starfsfólks og sjálfstjórn sveitarfélaganna.

Fram komu miklar áhyggjur um þau vandamál sem fylgdu því að vera allt í senn vinnuveitandi, stjórnandi og notandi NPA með tilliti til gildandi laga og reglna sem gilda almennt í atvinnulífinu. Margir höfðu áhyggjur af því að þjónustan yrði einkavædd og það komu fram mismunandi skodanir á fjármögnun verkefnisins. Sveitarfélögin höfðu áhyggjur af því að þau misstu möguleika á yfirliti og eftirliti með þjónustunni í þeim tilvikum sem einkaaðilar annast þjónustuna.

Í tengslum við umræðu um á hvern hátt útvíkkuð þjónusta myndi hafa áhrif á skipulagningu þjónustunnar benti sveitarfélagið Asker á eftirfarandi:

„fjárhagsleg áhrif fyrir sveitarfélagið er komið undir mörgum þáttum. Þegar þjónustuþegi, eða nákomnir ættingjar innan heimilisins, geta ekki tekið að sér stjórnun þjónustunnar, mun sveitarfélagið lenda í þeirri stöðu að kostnaður við stjórnun þjónustunnar mun lenda á sveitarfélaginu. [...] Það getur einnig verið mjög vinnufrekt í einstökum tilfellum og haft í för með sér mikinn kostnað fyrir sveitarfélagið að vera vinnuveitandi með því að birta auglýsingar, annast samtöl, ráðningar, reynslutíma og verða á mistök áður en réttur aðili finnst. Í viðbót verður sveitarfélagið undir ákveðnum þrýstingi frá þjónustuþegnum, þegar NPA er farið að virka, við að viðurkenna umfram mat sveitarfélagsins á þjónustuþörf einstaklingsins.“

KS lagði áherslu á að úttekt á rekstrarlegum niðurstöðum frá mörgum sveitarfélögum leiddi í ljós að NPA er dýrara þjónustuform en hefðbundið skipulag þjónustunnar, enda þótt sveitarfélögin hefðu tök á að ákveða umfang þjónustunnar. KS var á þeirri skoðun að viðbótarkostnaður yrði verulegur, bæði hvað varðar útgjöld við sjálfa þjónustuna og einnig við skipulagningu hennar.

Fylkismaðurinn í Hörðalandi „hafði þá skoðun að þjónustuþegar sem fengju hefðbundna heimaþjónustu fengju lakari þjónustu en þjónustuþegar sem fengju NPA.“

Fylkismaðurinn í Vestfold benti á nýtingu tiltækra fjármuna. „Það mun vera slæm nýting fjármuna fyrir sveitarfélagið ef þau verða að bjóða upp á þjónustu sem einungis í litlum mæli er hægt að samþætta við aðra þjónustu. Þetta mun leida til þess að gæði annarrar þjónustu við fatlað fólk verða minni.“

5. Frumvarp L 91 lagt fram fyrir starfsár Stórþingsins 2010-2011

Í nýju frumvarpi til heilbrigðis- og félagsþjónustu sveitarfélaga lagði ráðuneytið til að skylda sveitarfélögin til að bjóða upp á NPA. Ráðuneytið lagði aftur á móti ekki til að réttur einstakra þjónustuþega til að krefjast þjónustu sem væri skipulögð sem NPA yrði lögfestur. Samband hagsmunasamtaka fatlaðs fólks hafði lagt til að réttur til NPA yrði lögfestur. Það, ásamt öðrum samtökum þjónustuþega, eru á þeirri skoðun að það þurfi að staðfesta landsstaðla fyrir NPA. Hlutafélagið ULOBA, sem hefur í þjónustu sinni fjölda stofnana og einstaklinga, er gagnrýnið á að NPA verði ekki lögfest. Fleiri hagsmunasamtök lögðu áherslu á að NPA yrði lögfest með ýmsum röksemdum. Sveitarfélögin skiluðu ekki inn sérstakri umsögn um útfærslu á NPA þar sem frumvarpið var í takt við tillögur sveitarfélaganna frá umsagnarferlinu frá 2007.

6. Tölfræði og fjármögnun

Á fyrsta áratug þessarar aldar hefur verið stöðugur vöxtur í NPA. Um 700 einstaklingar fengu NPA árið 2000 en þeir voru komnir upp í yfir 2500 árið 2009. Þessi vöxtur hefur átt sér stað þrátt fyrir að það sé ekki lögbundin skylda sveitarfélaganna að veita NPA. Við árslok ársins 2009 fengu yfir 265.000 einstaklingar umönnunarþjónustu af ýmsu tagi. Tæplega 1,0% af þessum hóp eða 2.535 einstaklingar fengu NPA. Þjónustan hefur fyrst og fremst verið veitt yngri þjónustuþegum því næstum 3/5 er undir 50 ára.

Þróunin kemur betur í ljós á mynd 1.

Mynd 1. Fjöldi þeirra sem fá NPA, flokkað eftir aldri

Ár	Samtals	0-66 ára	67 ára og eldri
2000	680		
2001	816		
2002	1022		
2003	1142		
2004	1357		
2005	1833	1706	127
2006	2045	1886	159
2007	2023	1886	137
2008	2280	2111	169
2009	2535	2340	195

Hingað til hefur NPA að mestu leyti verið veitt einstaklingum sem eru líkamlega mikið fatlaðir en samtímis hafa möguleika á að stjórna innihaldi þjónustunnar í samræmi við eigin þarfir. Einungis um 7% þjónustuþeganna eru í „umfangsmikilli þjónustuþörf“ vegna proskahömlunar.

Að jafnadi fengu þeir, sem fengu NPA árið 2009, 32 klst. á viku. Umfang þjónustunnar er mælt í þeim tíma sem þjónustuþeginn hefur einn eða fleiri aðstodarmenn á staðnum. Mikil fylgni er á milli þarfar einstaklingsins fyrir þjónustu og þess tímafjölda sem hann fær úthlutað. Þeir sem hafa umfangsmikla

Þjónustubörf fá að jafnaði nær því 50 klst. á viku. Það er meira en þrisvar sinnum hærri tímafjöldi en þeir sem hafa lægstu umönnunarþörfina. Það eru mjög fáir sem fá NPA, eða um 3%, sem fá þjónustu í formi þjálfunar sem hluta af daglegri þjónustu.

Það er sterkt samhengi á milli aldurs og úthlutaðs tímafjölda. Þeir sem eru í yngsta aldurshópnum (0-17 ára) fá meiri aðstoð en þeir sem eru í aldurshópnum 18-49 ára. Þeir sem eru í aldurshópnum 50-66 ára fá að jafnaði minnsta aðstoð.

NPA er aðallega fjármögnuð með almennum tekjustofnum sveitarfélaga (skatttekjum og millifærslum frá ríki) eins og önnur þjónusta sveitarfélaganna. Auk þess er við útteilingu framlaga tekið tillit til þess þegar heildarlaunakostnaður vegna NPA þjónustu við þjónustuþegann er meiri en sem nemur viðmiðunarkostnaði vegna hennar.

Sveitarfélögin bera ábyrgð á að veita þeim heilbrigðis- og umönnunarþjónustu sem eiga rétt á henni samkvæmt lögum um félagsþjónustu og lögum um heilsugæslu sveitarfélaganna. Markmið millifærslukerfisins er að tryggja að þeir þjónustuþegar, sem eru í þörf fyrir mikla þjónustu, fái eins góða þjónustu og mögulegt er, óháð fjárhagsstöðu sveitarfélagsins. Þörfin fyrir dýra þjónustu er mjög mismunandi milli einstakra sveitarfélaga. Hingað til hefur verið erfitt að finna hlutlæg viðmið sem geta jafnað út slíkan mismun í útgjöldum.

Fram til ársins 2009 fengu sveitarfélögin bættan 80% af bókfærðum beinum launakostnaði sem var umfram viðmiðunarfjárhæð sem nam 865.000 NOK að frádregnum eyrnamerknum framlögum og framlögum í gegnum tekjujöfnunarkerfið. Beinn launakostnaður er kostnaður við laun þann tíma sem fer í bein samskipti við þjónustuþega. Þetta kerfi gildir fyrir einstaklinga sem eru undir 67 ára aldri.

Heildargreiðslur samkvæmt þessu millifærslukerfi voru 4.150 m. NOK. árið 2009. (Gengið er 22,60: 5. jan. 2013) Það er aukning að nafnvirði með 152 m. NOK frá árinu 2008. Bráðabirgðatölur fyrir árið 2010 leiða í ljós að það voru 5.521 einstaklingur sem fékk umfangsmikla þjónustu sem fellur undir þessar reglur. Það er aukning um 222 þjónustuþega eða 4,2% frá árinu 2009. Raunaukning er 0,8% á hvern þjónustuþega.

Það hefur verið mikil aukning útgjalda í tengslum við framkvæmd á umfangsmikilli þjónustu á síðustu árum. Aukningin minnkaði þó heldur á árinu 2010. Það getur átt rætur að rekja til annarra þátta s.s. aukins eftirlits, betri upplýsingagjafar og leiðbeininga af hálfu sveitarfélaganna og skipulagðari skýrslugjöf frá sveitarfélögunum.

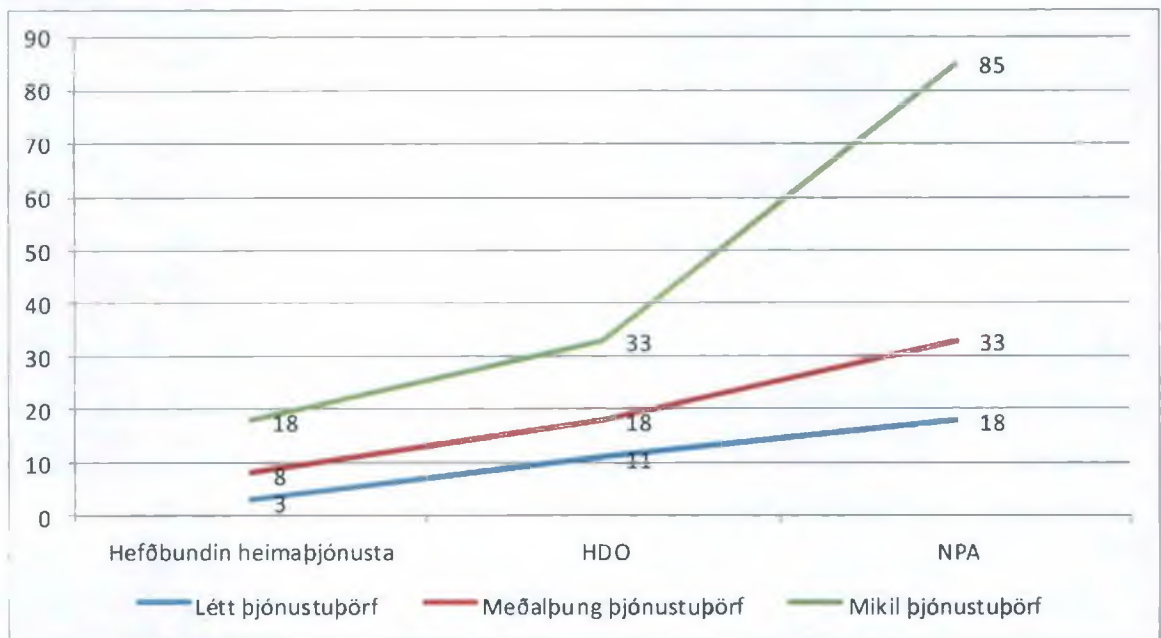
Kostnaður vegna aukins aðgengis að NPA er borinn saman við kostnað við hefðbundið þjónustuform, búsetu þar sem boðið er upp á sólarhringsþjónustu og sérstaka búsetu og þjónustumöguleika fyrir einstaklinga sem eru með þroskahömlun. Búseta í formi sambýlis er rekstrarform þar sem ferðatími milli einstakra þjónustuþega er stuttur og kostnaði við næturvakt og bakvakt er deilt á nokkra þjónustuþega. Það er edlilegt að gera ráð fyrir að einstaklingar sem í dag fá tilboð um sólarhringsumönnunaraðstöðu, þar með taldir einstaklingar með þroskahömlun, muni vera mögulegir notendur NPA í framtíðinni. Því er það metið raunhæft að bera þessa tvo valkosti saman fjárhagslega.

7. Sérstök úttekt var framkvæmd vorið 2011

Heilbrigðis- og umönnunarráðuneytið fól Rune Devold að greina kostnað við NPA og bera saman kostnað við það þjónustuform og kostnað við aðra útfærslu á þjónustu við fatlað fólk.

Niðurstöður sýna að notendur NPA fá að jafnaði 39 klst. í NPA og sjö tíma í viðbótarþjónustu á viku. Þeir sem eru lítið fatlaðir fá að jafnaði 18 klst., þeir sem hafa meðalmikla fötlun fá 44 klst. á viku og þeir sem eru með mikla fötlun fá 85 klst. á viku. Viðbótarþjónusta svo sem ýmskonar aðstoð, heimaþjónusta á heimili, stuðningur og umönnun er hefðbundin viðbótarþjónusta fyrir marga einstaklinga sem fá NPA. Í heildina tekið var viðbótarþjónustan um 15% af heildarumfangi þjónustunnar og 45% af heildarútgjöldum. Einstaklingar með litla fötlun og sem fá hefðbundna heimaþjónustu fá að jafnaði þrjár klst. í þjónustu á viku. Einstaklingar sem eru á sambýlum með sólarhringsþjónustu og álíka mikla fötlun, þar með taldir aldrað fólk, þroskaheftir og HDO, fá að jafnaði þjónustu í 11 klst. á viku á meðan einstaklingar sem fá NPA fá að jafnaði þjónustu í 18 klst. á viku. Þetta kemur betur fram á mynd 2.

Mynd 2. Tímafjöldi sem notendur mismunandi þjónustuforma fá á viku að viðbættum viðbótartímum.



Mikill munur reyndist vera milli einstakra sveitarfélaga á því hvernig NPA var skipulagt og hvernig kostnaður á hverja klst. var reiknaður út. Nokkur sveitarfélög eru eingöngu með aðstoðarfólk sem eru starfsmenn sveitarfélagsins en önnur kaupa alla þjónustuna frá sérhæfðu fyrirtæki (ULOPA). Kostnaður á klst. reyndist liggja á bilinu 218 NOK til 475 NOK. Miðað er við staðlaðan tímakostnað upp á 250-300 NOK sem viðmiðun þegar leiðrétt hefur verið fyrir stjórnsýslukostnaði. Þessi fjárhæð endurspeglar meðalkostnað sveitarfélaga þar sem aðstoðarfólk við NOA eru ófaglærðir starfsmenn sveitarfélagsins og reiknað með lágmarks tíma sem fer í

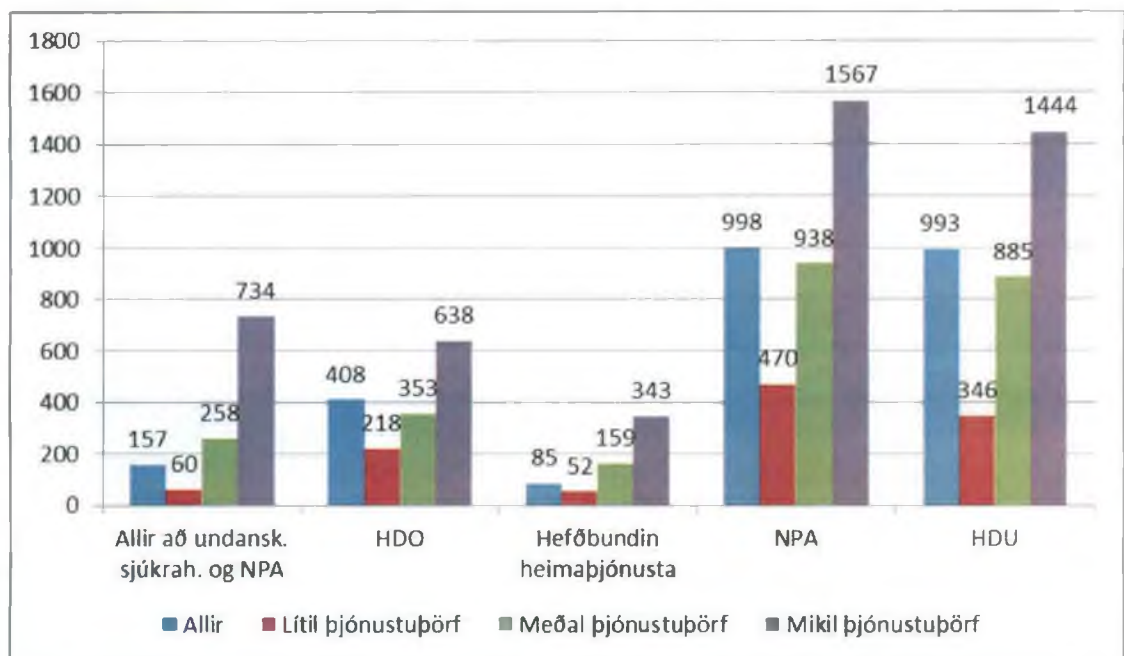
aðra hluti en beina þjónustu. Frekar íhaldssamt kostnaðarmat. Kostnaður fyrir hverja klst. fyrir hefðbundna félagslega heimaþjónustu reiknast að vera á milli 300 og 350 NOK og fyrir heimahjúkrun liggur hann á milli 400–450 NOK á hverja klst.

Kostnaður á hvern notanda NPA reiknast vera að jafnaði 998.000 NOK. Hann liggur á bilinu 470.000 NOK (lítill þjónustubörf) upp í 1.567.000 (mikil þjónustubörf). Kostnaður við að þjónusta einstaklinga á sambýlum með sólarhringsþjónustu er að jafnaði 408.000 NOK á ári. Hann er á bilinu 218.000 - 638.000 NOK á einstakling.

Þegar kostnaður við að þjónusta einstaka hópa er borinn saman þá kemur skýrt fram að kostnaður við að veita þjónustuna í formi NPA er verulega hærri en í öðrum þjónustuförum. Kostnaður við að veita einstaklingum NPA hefur álíka yfirbragð og kostnaður við sólarhringsumönnum við fólk með þroskahömlun (HDU). Engu að síður er kostnaður við að veita NPA hærri. Einstaklingar með þroskahömlun sem búa á sambýlum hafa mikla þörf fyrir aðstoð. Nokkur hluti þeirra hefur 1:1 eða 2:1 þjónustu og nokkrir hafa þörf fyrir enn meiri mönnum.

Þetta kemur enn frekar fram á mynd 3.

Mynd 3. Launakostnaður á ári við að þjónusta hvern þjónustuþega eftir metinni stuðningsþörf og búsetuformi (þús NOK), 2010¹.



8. Upplýsingar frá einstökum sveitarfélögum

Upplýsingar frá sveitarfélögum í Vestfold leiða eftirfarandi í ljós varðandi útgjöld vegna NPA:

¹ HDO: búseta með sólarhringsþjónustu fyrir aldrað fólk, líkamlega fatlað fólk og fólk með þroskahömlun; HDU: búseta fyrir þroskahefta með sólarhringsþjónustu

- Kostnaður við NPA sem nær yfir 5,4 klst. þjónustu á sólarhring er 0,56 m. NOK á ári.
- Kostnaður við NPA sem nær yfir milli 8 og 12 klst. þjónustu á sólarhring er á bilinu 0,8-1,3 m. NOK á ári.
- Kostnaður við NPA sem nær yfir 16-24 klst. þjónustu á sólarhring er á bilinu 1,7-2,5 m. NOK á ári.

Þá er ekki reiknað með kostnaði við hefðbundna viðbótarþjónustu s.s. heimahjúkrun og næturþjónustu.

Frá Þrándheimi komu eftirfarandi upplýsingar:

„Forsenda fyrir að veita NPA í Þrándheimi hefur í mörg ár verið að þetta eigi að vera valkostur við að skipuleggja þjónustu við fatlaða einstaklinga að því tilskyldu að skipulagning þjónustunnar með NPA auki ekki útgjöld sveitarfélagsins. Þrátt fyrir það hefur komið í ljós að kostnaður við NPA er miklu hærri en við hefðbundna heimahjúkrunu. Fyrir þjónustuþega sem fá þjónustu yfir 20 klst. á viku eru útgjöldin 196.000 NOK á ári með hefðbundinni heimahjúkrunu en 544.000 NOK á ári með NPA. Það þýðir kostnaðarauka upp á 348.000 NOK. Einn sem komið er eru það einungis 16 einstaklingar eða 3,9% af þeim sem fá heimahjúkrunu og eru yngri en 60 ára sem fá yfir 20 klst. í heimahjúkrunu á viku en til samanburðar eru það 50 einstaklingar sem fá meira en 20 klst. á viku í NPA. Flestir þeirra sem hafa slíkar þarfir fá þess vegna annað hvort NPA eða búá í sérhæfðu húsnæði með aðstodarfólki.“

og síðar:

„Það skal tekið fram að hluti þess aukakostnaðar sem fellur til vegna NPA er vegna þess að heimahjúkrunan á erfitt með að koma til móts við þær þarfir sem þessi hópur þjónustuþega hefur. Það er kostnaður sem hvort sem er myndi falla á sveitarfélagið. Það verður þó að taka mið af því að viðbótarútgjöld falla til vegna þess að það er erfðara og flóknaara að skipuleggja góða þjónustu með NPA þegar einungis einn eða mjög fáir einstaklingar aðstoda viðkomandi. Þá er ekki til stadar sá sveigjanleiki sem heimahjúkrunan býr yfir vegna þess að hún getur veitt tímabundna aðstod bæði kvölds og morgna. Það er því gengið út frá því að helming af viðbótarkostnaði vegna NPA sé hægt að rekja til þess að heimahjúkrunan er ekki nógu góð til að koma til móts við þarfir þjónustuþeganna. Hins vegar er hægt að rekja hinn helminginn af viðbótarkostnaðinum til ákvedins veikleika í regluverkinu í kring um NPA sem leiðir til þess að það er veitt heimild fyrir fleiri þjónustutímum en ef sveitarfélagið skipuleggur þjónustuna sjálf.“

Rannsóknir á Austurlandinu.

Þar hefur komið í ljós að fjöldi þeirra sem fær tiltölulega fáa tíma af NPA hefur vaxið en fjöldi þeirra sem fær mikla þjónustu (yfir 38 klst. á viku) er nokkuð stöðugur. Þeim hefur aftur á móti fækkað sem fá meðaltímafjölda (16-38 klst á viku). Meðaltímafjöldi NPA á viku hefur dregist saman. Ástæða þess er að sveitarfélögin eru orðin stífari í framkvæmd reglna gagnvart þeim einstaklingum sem þau telja að þurfi ekki á mikilli þjónustu að halda. Kostnaðarauki sveitarfélaga við að breyta úr því að veita hefðbundna þjónustu yfir í NPA:

- Ef þjónusta við einstakling með litla þjónustuþörf breytist úr hefðbundinni umönnunarþjónustu yfir í NPA þá hefur það í för með sér viðbótarkostnað fyrir sveitarfélagið upp á 410.000-460.000 NOK.

- Ef þjónusta við einstakling með meðalmikla þjónustuhörf breytist úr hefðbundinni umönnunarþjónustu yfir í NPA þá hefur það í för með sér viðbótarkostnað fyrir sveitarfélagið upp á 580.000-680.000 NOK.
- Ef þjónusta við einstakling með mikla þjónustuhörf breytist úr hefðbundinni umönnunarþjónustu yfir í NPA þá hefur það í för með sér viðbótarkostnað fyrir sveitarfélagið upp á 830.000-990.000 NOK.

9. Áhrif af lögfestingu NPA

Á landsvísi hefur aukningin á fjölda notenda NPA á árunum 2001 - 2010 verið milli 10% og 35% á ári. Þessi þróun á sér stað þrátt fyrir að NPA sé ekki lögfest í Noregi. Seinni árin hefur aukningin minnkað örlítið og hefur að jafnaði verið um 13% á ári. Vinnuhópur sem lagði mat á stöðuna var á þeirri skoðun að lögfesting á NPA myndi auka eftirspurn eftir NPA verulega umfram almenna aukningu í fjölda þjónustuhæga.

Vitaskuld myndi endanleg útfærsla á slíkum reglum hafa áhrif á þróunina. Það skiptir máli hvort þær myndu einungis ná yfir einstaklinga með mikla þjónustuhörf eða ná einnig yfir alla sem hafa þörf fyrir almenna þjónustu. Það hefur komið í ljós að það er erfitt að skilgreina nákvæmlega hvað er „mikil þjónustuhörf“ þegar kemur að því að meta einstök tilvik. Ef mörkin verða sett við ákveðinn tímafjölda þá er hætt á að tímafjöldinn hafi áhrif á einstakar ákvarðanir. Alls falla um 16.500 einstaklingar undir skilgreininguna „mikil þjónustuhörf“ og fá hefðbundna aðstoð eða blöndu að hefðbundinni aðstoð og heimahjúkrun.

Settar voru upp tvær sviðsmyndir um líklega þróun næstu 10 ára í tengslum við lögfestingu á NPA:

- a) aukning um 25% á ári sem minnkar niður í 10% á ári þegar líður nær lokum tímabilsins.
- b) aukning um 35% á ári sem minnkar niður í 10% á ári þegar líður nær lokum tímabilsins. Niðurstöðurnar koma fram í töflu 1.

Tafla 1. Aukning í fjölda þjónustuhæga

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2020
Lítill aukning	1.200	1.500	1.875	2.344	2.930	3.516	4.219	6.177
Mikil aukning	1.200	1.620	2.187	2.952	3.986	5.182	6.736	11.737

Þessi niðurstaða er í nokkuð góðu samræmi við þróunina í Svíþjóð. Út frá reynslu Svía væri hægt að gera ráð fyrir því að í Noregi myndu NPA notendur verða til lengri tíma lítið á bilinu 8.000-11.000 við slíka lagasetningu. Ef opnað yrði fyrir NPA fyrir alla sem fá í dag hefðbundna almenna aðstoð þá myndi aukningin verða verulega meiri en hér er sagt að ofan. Um 107.000 einstaklingar falla undir löggjöf þess efnis samanborið við að um 16.500 einstaklingar hafa mikla þjónustuhörf.

Því má síðan ekki gleyma að kostnaðarauki við lögfestingu á NPA myndi einnig sýna sig í aukningu tímafjölda á hvern einstakling. Í Noregi er meðalfjöldi tíma í NPA 32 á viku á meðan þeir eru 113 í Svíþjóð. Því mun kostnaðaraukinn bæði verða vegna fjölgunar einstaklinga sem fengju NPA og fjölgunar tíma við NPA á hvern einstakling. Við lögfestingu á NPA myndi sveigjanleiki sveitarfélaga við að móta þjónustuna minnka með blöndu að NPA og annarri þjónustu minnka. Þar má nefna næturþjónustu sem dæmi. Fleiri myndu gera kröfu til að fá 1:1 mönnun (eigin aðstodarmann). Samhlíða því sem erfiðara yrði að túlka reglur og aukningu í tímafjölda sem afleiðing af lögfestingu NPA þá er gert ráð fyrir að fjöldi þjónustuþega fari vaxandi þar sem þörf væri á sérstöku ríkisframlag vegna mjög mikillar þjónustu með tilheyrandi kostnaði.

Því hefur verið haldið fram að lögfesting á NPA muni brjóta gegn sjálfstjórnarvaldi sveitarfélaganna. Sveitarfélögin hafa ábyrgð og frelsi til að skipuleggja þjónustu og forgangsraða við ákvörðun um ráðstöfun tekna. Þess er ekki að vænta að sveitarfélögunum verði settar reglur um hvernig þau leysa úr þeim verkefnum sem þeim er falið að sinna. Lögfesting á NPA mun auka á reglufestu og draga úr athafnafrelsi sveitarfélaga og möguleika á forgangsroðun.

NPA vekur upp vandamál í atvinnuréttarlegu tilliti. NPA sem þjónustuform setur þjónustuna sjálfa í forgrunn og gerir gæðaeftirlit og almenna innsýn í framkvæmd verkefnisins erfitt fyrir sveitarfélögin. Því fylgir einnig veruleg áskorun að vera bæði vinnuveitandi, stjórnandi og notandi þjónustunnar.

NPA gerir miklar kröfur um faglega ábyrgð. Í raun eru það margir ófaglærðir aðstodarmenn sem bera einnig ábyrgð á hjúkrunarþjónustu sem hluta af starfinu. Við lögfestingu á NPA mun þetta líklega fara vaxandi án þess að sveitarfélögin hafi möguleika á að tryggja lágmarksfagþekkingu. Lögfesting getur því leitt til þess að þjónustan þróist yfir í að hún verði í hlutfallslega minni mæli stýrt af notandanum.

NPA hefur í för með sér 1:1 mönnun og er mjög dýr aðferð við að veita persónulega þjónustu. Skipting aðstodarfólks milli fleiri notenda og skipulagning vaktafyrirkomulags er erfið.

Í niðurstöðum frá Þrándheimi og í úttekt frá 12 K frá árinu 2007 kom í ljós afleiðingar fyrir aðra þjónustuþega innan umönnunar og hjúkrunargeirans. Útreikningar þeirra leiða í ljós að sólarhringsþjónusta með NPA kostar sama og fjögur pláss á sjúkrahúsi í KOSTA hópi 13. NPA með 37,5 klst. á viku kostar jafnt og eitt pláss á sjúkrahúsi. Þar er kostnaður við viðbótarþjónustu s.s. heimahjúkrun, næturþjónusta, umönnun og stuðning ekki reiknaður með. Raunkostnaður Þrándheims vegna NPA hefur aukist um 65% á árunum 2003-2006 á sama tíma og raunkostnaður við heimaþjónustu hefur aukist um 8%.

Ef þjónustuþeginn hefur möguleika á að semja við aðra en sveitarfélagið um NPA þá mun það hafa í för með sér kostnaðarauka fyrir sveitarfélagið í formi samningagerðar og eftirtýlgni samninga. Eðlilegast virðist vera að nærliggjandi

sveitarfélög hafi með sér samstarf um slík verkefni því sveitarfélögin verða að hafa starfsfólk og þekkingu til að takast á við slík verkefni. Hafa verður eftirlit með því að þjónustuþeginn fái þá þjónustu sem um var samið.

Sveitarfélagið verður einnig að taka ákvörðun um hvaða aðstoðarfólk er ráðið því útvistun á vinnuveitendahlutverki verður að skipuleggja annað hvort sem kaup á þjónustu eða lýsingu á þjónustusamningi. Það kostar fjármuni að forma samningseyðublöð og annast eftirfylgni samninga, bæði fjárhagslega og faglega. Sveitarfélögin sjá ekki fyrir sér að þjónustuþeginn geti krafist sveitarfélagið um slíka vinnu. Reynsla Svía þar sem eru yfir 1100 aðilar sem veita þjónustu í formi NPA segir þar nokkuð um. Lögfesting á NPA felur þannig í sjálfu sér í sér viðbótarkostnað fyrir sveitarfélögin.

Þjónustuþeginn hefur rétt til að láta skoðun sína í ljós á ráðningu aðstoðarmanns en ef væntanlegur aðstoðarmaður er metinn óhæfur af sveitarfélaginu verður sveitarfélagið að hafa heimild til að geta stöðvað ráðninguna. Ef vinnuveitendaábyrgð á aðstoðarmanninum á að liggja annarsstaðar en hjá sveitarfélaginu þá verður samningur um ráðninguna að vera í samræmi við gildandi reglur um kaup á þjónustu. Það eru reglur sem Noregur er skyldugur til að fylgja í samræmi við EES samninginn og WTO samninga.

Afstaða KS í þessu sambandi kemur fram í eftirfarandi samþykkt:

„Upprunalegt markmið með NPA var að gefa einstaklingum sem þurfa á aðstoð að halda auknið sjálfstæði. Það er markmið sem sveitarfélögin eru samþykkt og hafa jákvæða afstöðu til. NPA virkar vel og eftir upphaflegum markmiðum þar sem þjónustuþeginn hefur getu til að vera stjórnandi þjónustunnar. NPA virkar aftur á móti í dag ekki eftir upprunalegu markmiði hvað varðar alla þjónustuþega. Það kemur upp fjöldi vandamála í þeim tilfellum þar sem annar er stjórnandi en þjónustuþeginn sjálfur. Það tengist möguleikum sveitarfélagsins til að tryggja góða þjónustuþegnum góða þjónustu, kröfuumi um ábyrgð og nægjanlega fagmennsku í starfi, lögum sem fjalla um vinnuumhverfi og HMS og vinna ekki saman og að síðustu hallar á aðra þjónustuþega í heilsugæslu- og umönnunarþjónustu við hvað varðar ráðstöfun fjármuna. Þeir sem fá NPA fá mikla þjónustu samanborið við aðra þjónustuþega, eins og þá sem búa heima eða búa í húsnæði ætlað öldruðum eða líkamlega fötludum einstaklingum. Aukið umfang þjónustunnar fyrir þá sem hafa mikla umönnunarþörf mun hafa mikil fjárhagsleg áhrif og verður ekki hægt að framkvæma án verulegs aukins fjármagns. Sveitarfélögin hafa skilning á að það er mikil óþreyja gagnvart því að þróa NPA áfram en samtímis verður að vera til staðar raunsætt mat á hvaða útgjöld það mun hafa í för með sér ef fyrirkomulagið með NPA verður þróað áfram.

Þeir einkaaðilar sem annast framkvæmd NPA standa frammi fyrir því að þurfa að hafa afleysingafólk aðgengilegt bæði vegna veikinda og leyfa. Þeir verða einnig að ráðstafa auknu vinnuframlagi vegna stjórnsýslulegrar umsýslu bæði í tengslum við þjónustuþeganu og sveitarfélagið. Þegar þessi starfsemi er rekin af hálfu sveitarfélaganna þá geta þau byggt upp vaktakerfi og kallað inn afleysingafólk með stuttum fyrirvara. Það er nú þegar erfitt að útvega nægjanlega hæft starfsfólk til að annast þjónustu við unga einstaklinga sem hafa þörf fyrir mikla þjónustu. Því verður að fara varlega í að byggja upp þjónustu fyrir

einstaklinga með mikla þjónustubörf þar sem er mikil þörf fyrir starfsfólk. Þar sem NPA kemur í staðinn fyrir annað form þjónustu, er það mat sveitarfélaganna að það muni hafa í för með sér aukna áhættu á ófullnægjandi gæðum í þjónustu við einstaka þjónustuþega vegna skorts á faglegu mati og/eda leiðbeiningum frá til þess hæfum aðilum.

Bæði við HDO, HDU og hefðbundna aðstoð er þjónustan veitt af starfsfólki sem hefur mismunandi faglega þekkingu en er samþætt annarri þjónustu. Við NPA er þjónustan veitt af aðstodarfólki sem fyrst og fremst er hjálfað af vinnuveitenda (stjórnanda) sínum. Það getur leitt af sér minni sveigjanleika og minni möguleika á faglegri þróun í þeim tilvikum sem aðstodarmadurinn er teygður þeim sem fær NPA."

Vinnuhópurinn lagði að lokum áherslu á að nauðsynlegt sé að byggja upp til lengri tíma lítið betri gagnaöflun um kostnað sveitarfélaganna við NPA. Það getur meðal annars gerst þannig að ákveðin sveitarfélög skrái skipulega niður allan kostnað við NPA, bæði þann kostnað sem fellur á sveitarfélagið og einnig vegna kaupa á þjónustu utan að frá.

Þýtt af Gunnlaugi Júlíussyni

Minnisblað

Móttakandi: Verkefnisstjórn um NPA Dags.: 11. desember 2012

Sendandi: Gunnlaugur Júlíusson Málsnr.: 1103001SA
Málalykill: 060

Efni: Greinargerð um endurskoðun á fjárhagslegri framkvæmd NPA í Svíþjóð

- misferli með fjármagn
- leiðir til úrbóta

A. Inngangur

Fjárhagslegt umfang NPA fyrir fatlaða hefur vaxið mikið í Svíþjóð frá því þetta fyrirkomulag var tekið upp árið 1994. Bæði hefur fjöldi þeirra sem fá þessa þjónustu aukist mun meira en ætlað var og einnig er sá tímafjöldi sem hver einstakur þjónustuþegi fær mun meiri en í nálægum löndum. Í Svíþjóð fá nú um 16.000 manns NPA. Meðaltímafjöldi er 119 klst. á einstakling á viku og meðalkostnaður á einstakling er 1,5 m. SEK (ca. 30 m. ISK).

Notendastýrð persónuleg aðstoð (NPA) við fatlað fólk í Svíþjóð byggir fyrst og fremst á eftirfarandi lögum:

1. LSS / Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (1993:387)/ Lögin um stuðning og þjónustu við hluta fatlaðs fólks.
2. LASS / Lagen om assistantersättning (1993:389)/ Lögin um greiðslur vegna NPA.

Frá upphafi hefur kostnaður við NPA í Svíþjóð verið hærri en áætlanir hafa gert ráð fyrir. Þetta á meðal annars rætur sínar að rekja til þess að aðgengi að NPA var mjög opið frá upphafi. Aðgengi að því hefur síðan verið aukið enn frekar gegnum árin. Meðal annars vegna aukins aðgengis fólks yfir 67 ára að aldri. Ábyrgð á greiðslu kostnaðar við þessa þjónustu er þannig fyrir komið að sveitarfélögin bera kostnað af þeirri þjónustu sem er allt að 20 klst. á viku en ríkisvaldið af því sem þar er umfram. Reglur þær sem NPA byggir á eru til þess að gera óljósar sem hefur leitt til fjölda kærumála til dómstóla vegna aðgengis að þessari þjónustu. Það virðist því vera afar mikilvægt að skilgreina mjög vel í upphafi hvaða reglur eigi að gilda um NPA og til hvers þessi þjónusta eigi að ná áður en framkvæmd þess hefst þar sem mjög erfitt er að bakka út úr ákveðnum reglum eftir að farið er að vinna eftir þeim samkvæmt reynslu Svía.

Vegna þess hve mörg atriði eru á gráu svæði í þessum efnum í Svíþjóð og þess að stjórnkerfið er of flókið og óskilvirkt þá hafa sænsku sveitarfélagasamtökin markað þá stefnu að ríkið eigi alfarið að taka yfir framkvæmd NPA verkefnisins. Það sjónarmið hefur ekki hlotið undirtektir af hálfu ríkisins. Á seinni árum hefur athyglin beinst í vaxandi mæli að misnotkun fjármagns í NPA kerfinu og beinu meðvituðu svindli. Sú umræða hefur verið svo umfangsmikil og vandinn verið metinn það stór að staðan var jafnvel farin að hótta tilvist sjálfs NPA kerfisins. Því var brugðist við af hálfu hins opinbera með umfangsmiklum úttektum á þessum málum. Í því sambandi hafa verið m.a. gefnar út nokkrar skýrslur á undanförunum árum þar sem farið er yfir framkvæmd kerfisins, helstu vankantar þess dregnir fram og lagðar fram ákveðnar tillögur til úrbóta. Þar má meðal annars nefna eftirfarandi þrjár skýrslur:

1. „Personlig assistans till funktionshindrade“; Riksrevisionen (RiR 2004:7); 151 bls.
2. „Kostnader för personlig assistans“ – Skärpta regler för utbetalning, användning och återbetalning av assistansersättning; Statens Offentliga Utredningar (SOU 2007:73); 100 bls.
3. „Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättning“; Statens Offentliga Utredningar (SOU 2012:6); 451 bls.

Hér á eftir er farið yfir helstu niðurstöður þessara skýrslna þar sem fjallað er um þau vandamál sem komið hafa upp í sambandi við framkvæmd NPA kerfisins í Svíþjóð og hvaða tillögur hafa verið lagðar fram til úrbóta.

B. Yfirlit yfir þá gagnrýni sem hefur komið fram um fjárhagslega framkvæmd NPA í Svíþjóð.

1. Reglur varðandi framkvæmd NPA eru ekki nægjanlega skýrar.
Gagnrýni beinist að því að vinnuframlag aðstoðarmanns er ekki skipulagt með hliðsjón af þörfum þjónustuþegans eða að sá tími sem ætlaður er fyrir NPA er nýttur til verkefna sem þjónustuþeginn er ekki þátttakandi í. Hér er frekar um að ræða afleiðingu af óskýrum reglum en sjaldnast meðvitada tilraun til fjármálalegs misferlis. Sem dæmi má nefna vinnu við viðhald húsnæðis.
2. Fjármunir ekki nýttir eins og reglur segja til um.
Sá einstaklingur sem á rétt á NPA eða forsvarsmenn hans nýta ekki þá fjármuni sem ætlaðir eru til NPA til þess að greiða fyrir kostnað vegna NPA. Hluti greiðslunnar verður þá eftir á reikningi þjónustuþegans í stað þess að greiða hann til þess aðila sem veitir þjónustuna eða greiða fyrir NPA ef þjónustuþeginn er sjálfur vinnuveitandi þeirra sem veita þjónustuna. Í sumum tilvikum fær þjónustuþeginn hluta af arði af starfsemi NPA fyrirtækja á þann veg að sá sem skipuleggur þjónustuna greiðir fjármuni inn á reikning hjá fyrirtækinu sem þjónustuþeginn hefur fullt yfirráð yfir. Það er fyrst og fremst seinni aðferðin sem hefur fengið athygli yfirvalda og fjölmiðla undir heitinu „ánægjuaurar“ (trivselpengar).
3. Misferli við launagreiðslur til starfsfólks.

Skipuleggjandi NPA ræður þjónustufólk á lágum launum en tekur til sín mikla fjármuni í formi eigin greiðslna og arðs. Þetta ráðslag hefur fengið mikla athygli fjölmiðla sem meðal annars hefur leitt í ljós mikinn hagnað hjá ákveðnum fyrirkjörum í tengslum við skattaskipulagningu og styrkjastarfsemi. Ársreikningar frá ákveðnum hlutafélögum sem vinna einvörðungu að NPA leiða í ljós að dæmi eru um brúttóreksstrarhagnað upp á tugi prósentu af heildartekjum. Til samanburðar má nefna að almennt er brúttóhagnaður hlutafélaga sem veita NPA þjónustu um 5,0 %.

4. Einstaklingur yfirdrifur fötlun sína eða gerir sér upp fötlun. Fjölmiðlar hafa dregið fram dæmi um ýmis tilfelli þar sem misferli með NPA á sér stað á þann hátt að fötlun einstaklings er yfirdrifin eða um uppgærd er að ræða. Í slíkum tilfellum eru það oft nánir ættingjar sem lýsa fötlun og hjálparþörf. Þeir hafa ídulega verið ráðnir sem aðstoðarmenn fyrir viðkomandi einstakling. Í tilvikum sem þessum kemur það oft fyrir að þjónustubeginn dvelji erlendis stóran hluta ársins því þá er minni möguleiki á að misferlið verði uppgötvað.

NPA fyrirtæki endurgreiða þjónustubeganum hluta af NPA greiðslunni sem „skattfría vasapeninga“. Þessi tegund misferlis hefur horfið að mestu eftir lagabreytingu frá 1. júlí 2008. Hún felur í sér að greiðsla fyrir NPA þjónustu megi einungis nýta til að greiða fyrir persónulega þjónustu eða vegna kostnaðar við persónulega þjónustu. Skila skal bókhaldi yfir þessar greiðslur.

Eftir setningu laganna hefur misferlið þróast með hliðsjón af lögnum. Það fer fram á þann veg að NPA fyrirtækið greiðir út laun til starfsfólksins og gerir grein fyrir launatengdum gjöldum vegna þeirra. Starfsfólkið greiðir síðan til baka öll launin eða hluta þeirra til fyrirtækisins og/eda þjónustubegans. Starfsfólkið eru þá í hlutverki svokallaðra „staðgengla“ sem notaðir eru til að breyta framlagi til NPA yfir í lausafé þar sem það tekur féð út af reikningi sínum og afhendir þá NPA fyrirtækinu eða þjónustubeganum. Þetta getur bæði verið vegna þess að þjónustubeginn þurfi minni þjónustu en gefið er upp og starfshlutfall starfsmannsins sé í raun minna en gefið er upp. Einnig getur fyrirkomulagið verið á þann hátt að þjónustubeginn þurfi á þeirri þjónustu að halda sem gefin er upp en starfsmaðurinn sé ráðinn á lægri launum en gefið er upp í skýrslum til yfirvalda.

5. Þjónustubegar og NPA starfsfólk eru af erlendum uppruna. Í nokkrum tilvikum hafa fyrirtæki sem tengd eru skipulagðri glæpastarfsemi leitað uppi fatlaða einstaklinga og aðstoðað þá við að flytja til Svíþjóðar. Einnig hefur það verið staðfest að fyrirtæki sem veita NPA þjónustu hafa markvisst leitað uppi fatlað fólk á heimilum fyrir hælisleitendur og nýtt sér veika stöðu þeirra. Fyrir kemur að fyrirtækin lána einstaklingunum fjármuni til að ferðast til Svíþjóðar og aðstoða þá með að fjármagna upphald til að byrja með. Þannig hafnar einstaklingurinn í skuld við fyrirtækið og á erfitt með að gera kröfur á skilgreinda NPA þjónustu og að losna úr þessari stöðu.
6. Starfsfólk við NPA er notað til annarra verka en að sinna NPA.

Sá sem starfar við NPA skal aðstoða þjónustubegann við grunnþjónustu við persónulegar þarfir. Raunin hefur oft orðið sú að starfsmaðurinn aðstoðar þjónustubegann við ýmis verk sem ekki falla undir þessa skilgreiningu. Algengast er að þar sé um að ræða störf sem falla undir almenna heimþjónustu s.s. hreingerningar, innkaup og önnur verk sem ekki eru framkvæmd með þjónustubeganum sem hluta af aðstoð við hans persónulegu þarfir. Einnig má nefna að þjónustubeginn gefur NPA starfsmanninum skipanir um að viðra hundinn, mála húsið, sinna garðinum, þvo þvott, gera hreint fyrir fjölskyldu þjónustubegans eða sinna öðrum erindum sem falla ekki undir sértæka NPA þjónustu. Tilvik voru staðfest þar sem aðstoðarmaðurinn aðstoðaði þjónustubegann aldrei heldur sinnti eiginkona hans þeirri hlíð mála. NPA starfsmaðurinn var hins vegar í raun starfandi sem „alt muligt“ maður við heimilið. Raunin hefur sýnt að það sé mjög mikilvægt að skýrt sé kveðið á um að NPA starfsmenn sinni einungis þeim verkum sem þjónustubeginn sé ekki fær um að annast sjálfur. Mikilvægt er að gera kröfu um að þjónustubeginn sinni þeim störfum og sé ábyrgur fyrir því sem hann sé fær um.

7. Röng tímaskráning.

Röng tímaskráning er oft útfærð á þann hátt að að hún tengist öðru misferli s.s. að fötlun er yfirdrifu og tímaskráning og reikningar hafa síðan verið útfylltir með tímaskráningu sem aldrei hefur átt sér stað.

Það þekktist einnig að þjónustubeginn, starfsfólk og NPA fyrirtæki svindla með tímaskráningu til að dylja að þau brjóta reglur sem takmarka þann tímafjölda sem NPA starfsmaður fær greitt fyrir að vinna í viku hverri eða að þessir aðilar fylgja ekki öðrum vinnuréttarreglum sem gilda fyrir starfsmanninn.

Dæmi eru um að sá sem sinnir NPA við þjónustubegann, oft einhver nákominn, annast alla þjónustu við hann, þrátt fyrir að hún sé svo umfangsmikil að hún nái út fyrir tilskilin vinnutímamörk. Þar sem hámark er á hvað NPA aðstoðarmaður fær greitt fyrir mikla vinnu á viku þá getur viðkomandi ekki skilað vinnuskýrslum um alla þá vinnu sem hann innir af höndum til Tryggingastofnunarinnar (Försäkringskassan). Sá tími sem unninn hefur verið en ekki er hægt að skrá á tímaskýrslu NPA starfsmanns er þá skráður á skýrslu einhvers annars. Sá vinnur annað hvort ekki neitt eða vinnur minna en hann gefur upp á sínum skýrslum. Þessir fölsku aðstoðarmenn eru einnig oft einhverjir sem eru nákomnir viðkomandi þjónustubega. Þeir geta vitaskuld einnig verið einhverjir sem NPA fyrirtækið er í góðu sambandi við og hafa þörf fyrir „hvítar“ tekjur.

Dæmi finnast um að þeir sem eru skráðir sem aðstoðarmenn séu á örorkubótum eða á einhvern annan hátt í þeirri stöðu sem gerir það að verkum að þeir geta ekki gefið upp tekjur sem þeir fá fyrir NPA. Við dvöl erlendis hefur það komið fyrir að rangar upplýsingar hafa verið gefnar upp um hvaða einstaklingar hafa fylgt með þjónustubeganum á ferð hans erlendis.

8. Þjónustubeginn uppfyllir ekki tilkynningaskyldu.

Þjónustubeginn er skyldugur til að upplýsa yfirvöld um þær breytingar sem verða á aðstæðum hans sem kunna að hafa í för með sér breytingar á rétti hans

til greiðslu á vegum NPA. Einstaklingar hafa ekki rétt á NPA þegar þeir búa á sambýlum, dvelja á stofnun á vegum ríkisins, sveitarfélags eða landsþings eða á stofnun sem er rekin með framlögum frá fyrrgreindum aðilum. Við sérstakar aðstæður getur einstaklingur fengið NPA þegar hann dvelur í skamman tíma á sjúkrahúsi.

Einstaklingur sem sækir um og fær þjónustu af því tagi sem fyrr er talin er skyldugur til að tilkynna þær breytingar til Tryggingastofnunar. Ef því sterkari rök eru ekki til staðar þá skal draga samsvarandi úr samþykktum NPA tímum við þessar breytingar. Það kemur þó oft fyrir að þjónustubeginn dvelur lengri eða skemmri tíma við daglega starfsemi eða í skóla en tilkynni ekki breytingar á NPA tímum.

9. Þjónustubeginn dvelur erlendis.
Algengt er að misferli með NPA eigi sér stað þegar þjónustubeginn nýtir sér möguleika á að dveljast erlendis. Í þeim tilfellum sem þjónustubeginn yfirdrífur þjónustubörf sína eru minni líkur á að misferli verði uppgötvað þegar þjónustubegi og aðstodarmaður dveljast erlendis. Í mörgum löndum er ódýrara að lifa og laun eru lægri en í Svíþjóð. Í slíkum tilvikum getur framlag sem er reiknað út og afgreitt eftir sænskum reglum og á að nýtast til að greiða starfsfólki laun gefið verulegan afgang. Þá notar þjónustubeginn aðstodarfólk frá þeim löndum sem hann er búsettur í. Í löndum sem eru utan EU er mjög erfitt eða ómögulegt að hafa eftirlit með starfseminni s.s. að laun og launatengd gjöld og skattar séu greidd eða hvort starfsmaðurinn sé yfir höfuð til staðar.
10. Starfsfólk við NPA eru nákomnir ættingjar.
Í tilvikum þar sem misferli á sér stað er mjög algengt að allt eða nær því allt aðstodarfólk þjónustubegans séu úr fjölskyldu hans. Það er mun auðveldara að yfirdrifa þjónustubörf eða gera sér upp fötlun þegar aðstodarfólkið eru fjölskyldumeðlimir. Nákomnir hafa oft í slíkum tilvikum mikið frumkvæði fyrir hönd þjónustubegans bæði í heimsókn til lækna og í samtölum við Tryggingastofnunina. Þeir geta t.d. fullyrt að þjónustubeginn tali ekki sænsku. Það gerir að verkum að það eru minni möguleikar fyrir fag- og matsfólk að hafa beint samband við hann. Þegar fjölskyldan er háð tekjum vegna NPA er sá möguleiki fyrir hendi að dregið sé úr því að þjónustubeginn sæki skóla eða aðra daglega starfsemi ef það mun draga úr framlögum til NPA. Þessi staða getur einnig dregið úr því að þjónustubeginn sæki endurhæfingu eða nýti sér önnur tilboð sem gera hann sjálfstæðari og meira sjálfbjarga þar sem bætt heilsa og aukin sjálfsbjörg viðkomandi muni lækka tekjur fjölskyldunnar. Möguleikar á gæðaeftirliti eru minni ef NPA starfsfólk er einvörðungu fjölskyldumeðlimir.
11. Skortur á þekkingu á praktískum hlutum.
Hjá þeim einstaklingum og fyrirtækjum sem skipuleggja NPA starfsemi og ráða starfsfólk til starfa á þeim vettvangi er ekki ætíð til staðar nægjanlegur tími eða nauðsynleg þekking til að sjá til þess að bókhald og tímaskráningar séu rétt unnar.

C. Tillögur um aðgerðir til úrbóta.

Tillögur um úrbætur við framkvæmd NPA í Svíþjóð hafa verið lagðar fram af opinberum nefndum sem hafa yfirfarið framkvæmd kerfisins og dregið fram vankanta við framkvæmd þess. Hér á eftir er þeirra helstu getið í stuttu máli.

1. Leyfi til að reka starfsemi sem fellur undir LSS séu einungis gefin út til handa þeim aðilum sem eru metnir hæfir út frá persónulegri og fjárhagslegri stöðu og öðrum aðstæðum sem nauðsynlegt er að séu til staðar til að geta starfrækt þjónustu af þessu tagi.
 2. Hægt er að afturkalla leyfi til að reka NPA starfsemi samkvæmt LSS ef upplýst er að leyfishafinn hafi ekki persónulegar eða fjárhagslegar aðstæður til að annast hana.
 3. Sá sem hefur leyfi til að reka NPA starfsemi er skyldugur til að bjóða upp á og starfrækja alla þá starfsemi sem nauðsynleg er til að uppfylla þjónustuþarfir notandans.
 4. Einungis er heimilt að greiða framlag sem rennur til að kosta NPA til þeirra aðila sem hafa tilskilin leyfi til að starfrækja þessa þjónustu.
 5. Sá sem hefur starfsfólk við NPA í sinni þjónustu skal, án þess að til komi formleg beiðni, afhenda viðkomandi sveitarfélagi / Tryggingastofnun þær upplýsingar um starfsfólkið sem nauðsynlegar eru til að hafa eftirlit með að gildandi forsendur fyrir greiðslu framlags til NPA séu til staðar.
6. Ekki skulu greidd laun til starfsmanns við NPA sem:
- Er forsvarsmaður þjónustuþega, sem hefur náð 18 ára aldri, í formi umbodsmanns, umönnunaraðila eða er „god man“.
 - Fer yfir mörk sem sett eru í 2.-4. gr. í lögum nr. 1970:943 um vinnutíma s.s. við heimilisstörf.
 - Hefur ekki náð 18 ára aldri.
 - Hefur ekki vinnuþrek eða getu til að sinna starfinu s.s. vegna afleiðingar sjúkdóma, öldrunar eða annara ástæðna.
 - Er ekki búsettur innan Evrópusambandsins eða Evrópska efnahagssvæðisins.
7. Ef sá sem vinnur við NPA er nákominn eða býr í sama húsnæði og þjónustuþeginn skal það vera skilyrði fyrir stuðningi við launagreiðslur til starfsmanns að þjónustuþeginn gefi samþykki sitt til að Tryggingastofnun / sveitarfélagið / stjórn félagsþjónustunnar fái leyfi til að kynna sér framkvæmd þjónustunnar á heimili viðkomandi. Með nákomnum er átt við maka, sambúðaraðila, börn, foreldra og systkini ásamt mökum þeirra og börnum. Fjárframlag verður fellt niður eða lækkað ef þjónustuþegi brýtur gegn samkomulagi þessu án gildrar ástæðu. Undanþága frá þessari reglu er gerð við ráðningu starfsmanns hjá sveitarfélaginu.
8. Mikilvægt er að tryggja að ákvörðun þjónustuþegans um val á þeim sem veitir þjónustuna sé ekki tekin vegna möguleika á fjárhagslegum ávinningi.

9. Mikilvægt er að hægt sé að sýna fram á að greiddur styrkur til greiðslu á NPA sé notaður til þeirrar starfsemi sem hann er ætlaður til. Tryggt sé að hugsanlegur afgangur verði endurgreiddur.

10. Lagt er til af vinnuhópi um LSS (SOU (2007:73)) að viðauki verði færður inn í LASS sem fjalli um kostnað við NPA. Hann nái yfir laun og launatengd gjöld fyrir þjónustuaðila, kostnað við þjónustu og endurmenntun, aðgerðir í vinnuumhverfi, ýmsan kostnað utan laun sem tengist starfsfólki, afgang á launagreiðslum til þjónustuaðila og stjórnunarkostnað.

11. Það er niðurstaða vinnuhóps um LSS (SOU (2007:73)) að bann við að þjónustuþegi taki á móti greiðslum eða öðrum fjárhagslegum ávinningi frá skipulagsaðila þjónustunnar sé fyllilega samkvæmt reglum félagslega tryggingarkerfisins sem varða tengsl milli ríkisins og þess sem hefur rétt til NPA. Slíkt bann er nauðsynlegt til að undirstrika ábyrgð þess sem annast skipulagningu á NPA. Til að slíkar greiðslur eigi rétt á sér verða að vera til staðar mjög sérstakar aðstæður.

12. Það er mat vinnuhóps um LSS (SOU (2007:73)) að það sé nauðsynlegt að Tryggingastofnunin fái upplýsingar frá skipuleggjendum NPA um að þeir hafi ráðstafað greiðslum vegna NPA í samræmi við það sem fyrir er lagt í gildandi lögum og reglum. Sama gildir um þann sem nýtir þjónustuna.

13. Það er mat vinnuhóps um LSS að forsendur fyrir NPA verði að einfalda og skýra. Setja verði ein lög um verkefnið og fela ábyrgð þess alfarið á eina hendi, ríkisins.

14. Þann 1. ágúst 2007 tóku gildi sérstök lög sem fjalla um viðurlög við misnotkun á fjárframlögum frá opinberum aðilum.

Þýtt af Gunnlaugi Júlíussyni

