

Til velferðarnefndar Alþingis

Í framhaldi af umræðum á fundi velferðarnefndar þann 16. janúar sl. hefur sambandið tekið saman meðf. greinargerð um notendastýrða, persónulega aðstoð á Norðurlöndum. Í greinargerðinni er fjallað um þau atriði sem helst hafa verið í umræðunni varðandi innleiðinguna hérlandis í samanburði við Norðurlönd, m.a. þróun í fjölda samninga og útgjöldum, takmarkanir á því hverjir eigi tilkall til NPA og fyrirkomulag ráðningar aðstoðarmanna.

Eitt þessara atriða varðar aðkomu sveitarfélaga að umsýslu skv. NPA-samningum. Í umsögnum til velferðarnefndar, m.a. frá Vinnueftirlitinu (VER) og Alþýðusambandi Íslands hefur verið kallað eftir því - út frá vinnuverndarsjónarmiðum - að sveitarfélög eigi frekari aðkomu að umsýslu NPA en verið hefur. VER leggur m.a. til bætt verði nýjum málslið við 4. mgr. 11. gr. frumvarps á máli nr. 26, svohljóðandi:

Sveitarfélög bera ábyrgð á starfsaðstæðum þeirra starfsmanna sem veita notendum aðstoð og þjónustu skv. þessari grein í samræmi við lög og kjarasamninga á hverjum tíma.

Eins og fram kemur í umsögn sambandsins leggst það eindregið gegn þessari tillögu, enda sé engin reynsla komin á það fyrirkomulag að sveitarfélögin beri ríkari ábyrgð á umsýslu með NPA-samningum en verið hefur.

Í umræðunni hefur verið vísað til þess að umrætt fyrirkomulag sé útbreitt á Norðurlöndum. Meðal annars er vísað til þess í [skilagrein verkefnisstjórnar um NPA](#) sem fylgir ofangreindu frumvarpi að bent hafi verið á það „að annars staðar á Norðurlöndum er stærstur hluti þeirra sem nota NPA (t.d. um 60% í Noregi) í umsýslu hjá sveitarfélögum“ (sjá undir 5. lið um miðja bls. 9).

Þrátt fyrir ítarlega gagnaöflun hefur sambandið ekki fengið neinar tilvísanir eða heimildir um að hlutfall þeirra norsku notenda sem nýta sér NPA í umsýslu hjá sveitarfélögum sé „um 60%“. Velferðarnefnd er hvött til þess að inna fulltrúa velferðarráðuneytisins eftir því á hvaða grunni þessi tilvísun í skilagreininni er byggð.

Staðan á Norðurlöndum, öðrum en Noregi, liggur hins vegar skýrt fyrir varðandi hlutfall þeirra notenda sem nýta sér NPA í umsýslu hjá sveitarfélögum:

- í Finnlandi er þetta hlutfall 3,7% (2016) og hefur lækkað úr 8% (2010) sjá gögn frá THL í Finnlandi sem eru í fylgiskali 1 með greinargerð sambandsins
- í Svíþjóð er þetta hlutfall sé 24% (2016) og hefur lækkað úr 67% (2001) sjá <https://assistanskoll.se/assistans-statistik.php#four>
- í Danmörku er þetta hlutfall 0% enda leyfa danskar reglur ekki að þjónustuformið sé nýtt með þessum hætti

Með fyrirvara varðandi gögn um stöðuna í Noregi virðist því nokkuð ofmælt í skilagrein verkefnisstjórnar um NPA að annars staðar á Norðurlöndum sé stærstur hluti þeirra sem nota NPA í umsýslu hjá sveitarfélögum.

Með kveðju f.h. sambandsins,



Tryggvi Þorhallsson
lögfræðingur
Beint innval: 515 4918
Netfang: tryggvi.thorhallsson@samband.is

Samband íslenskra sveitarfélaga
Borgartúni 30, pósthólf 8100 128 Reykjavík
Sími: 515 4900 // Fax: 515 4903
www.samband.is



Notendastýrð persónuleg aðstoð á Norðurlöndum

Greinargerð Sambands íslenskra sveitarfélaga
til velferðarnefndar Alþingis

Janíar 2018

Í þessari greinargerð er fjallað um stærstu megindrætti í skipulagi notendastýrðrar persónulegrar aðstoðar (NPA) á Norðurlöndum. Byggt er á gögnum, m.a. frá systursamtökum sambandsins: KL í Danmörku, KS í Noregi, Kuntaliitto í Finnlandi og SKL í Svíþjóð.

Jafnframt er byggt á fyrri úttektum sambandsins, m.a. greinargerð Gunnlaugs A. Júlíussonar frá 2012 um um notendastýrða persónulega aðstoð (NPA) í Svíþjóð og Noregi út frá fjármálalegum forsendum.

Um gögn sem stuðst er við í umfjölluninni

Á Norðurlöndum er lengst reynsla af notendastýrðri persónulegri aðstoð í Svíþjóð (nefnt ordning om personlig assistans) þar sem þjónustuformið var lögfest árið 1994. Þar í landi hefur einnig byggst upp mjög áreiðanlegur gagnagrunnur um framkvæmdina þar sem miðlægar stofnanir halda nákvæmlega utan um fjölda notenda, kostnaðarþætti, verkaskipti ríkis og sveitarfélaga og ýmis álitæfni sem upp koma (Socialstyrelsen, Inspektionen för socialförsäkringen - ISF og Inspektionen för vård och omsorg, IVO).

Í Svíþjóð kemur meginhluti fjármögnunar (ríflaga 80%) úr ríkissjóði. Meginreglur um forsvaranlega meðferð opinbers fjár eru ein ástæða fyrir tilvist þessa nákvæma gagnagrunns í Svíþjóð. Þannig hefur Ríkisendurskoðandi Svíþjóðar gert frumkvæðisúttektir á þessu þjónustuformi, sbr. m.a. sú skýrsla frá 2004 sem vísað er til í áður nefndri greinargerð Gunnlaugs A. Júlíussonar.

Í Finnlandi heldur miðlæg stofnun (THL, National Institute for Health and Welfare) utan um tölfræði vegna þjónustuformsins, sem að meginstefnu til er á ábyrgð sveitarfélaga (lögfest 2009). Upplýsinga er m.a. aflað með spurningakönnunum sem beint er til sveitarfélaga og hefur svarhlutfallið farið vaxandi og var árið 2016 nálægt 97% hvort sem lítið var til heildarfjölda sveitarfélaga (þau eru 311 talsins í Finnlandi) eða íbúafjölda.

Danska hagstofan (Danmarks Statistikk) heldur með almennum hætti utan um fjölda notenda í velferðarþjónustu. Eins og fram kemur í skýrslum sem sérstaklega hafa verið teknar saman um NPA þar í landi (nefnt BPA - borgerstyret, personlig assistance) skortir nokkuð á

áreiðanleika gagna þegar kemur að nánari framkvæmd á þjónustuförminu. Helgast það mögulega af því að þjónustuförmið þróaðist lengst af sem valkvæð heimild (frá því um og eftir 1990) og þegar lögfesting átti sér stað árið 2009 var umfang hennar mjög takmarkað.

Í Noregi var þjónustuförmið lögfest frá og með 1. janúar 2015 og sveitarfélögum þar í landi er nú skylt að bjóða notendum upp á NPA sem valkost við hefðbundna þjónustu að vissum skilyrðum uppfylltum (nefnt BPA - brúkerstýrt persónlig assistanse). Athygli vekur að framkvæmdin er á verksviði heilbrigðisráðuneytisins þar í landi (Helse- og omsorgsdepartementet) en ekki félagsmálaráðuneytisins (Arbeids- og sosialdepartementet). Í skýrslu sem birt var á vef norska heilbrigðisráðuneytisins þann 13. október 2017 er fjallað um innleiðinguna fyrstu tvö árin eftir lögfestingu (þ.e. árin 2015 og 2016). Í skýrslunni er gott yfirlit um aðgengileg gögn þar í landi en jafnframt kemur fram að nokkur óvissa er um fjölda NPA-notenda árin 2014, 2015 og 2016.

Aftast í minnisblaðinu er skrá yfir helstu heimildir sem stuðst er við í umfjölluninni.

Sameiginlegir meginþráttir

NPA tekur til skipulags þjónustu

Þegar innleiðing NPA hófst hér á landi árið 2012 var horft til Norðurlanda. Á grundvelli þess var ákveðið að um væri að ræða tiltekið þjónustuför, þ.e. að aðstoð við notanda væri skipulögð með tilteknum hætti. Af þeirri ástæðu er ekki rétt að tiltaka NPA sem sérstakt þjónustuúrræði eða flokka NPA með sama hætti og gert er í hefðbundinni þjónustu sem veitt er af opinberum aðilum, m.a. eftir því hvort stuðningur (aðstoð) er veittur inni á heimili eða utan þess.

NPA er valkostur

Öll Norðurlöndin byggja því í sinni framkvæmd að NPA snúi að skipulagi og jafnframt er það rauði þráðurinn að NPA sé valkostur við hefðbundna þjónustu. Hér að baki eru hugmyndir um valdeflingu einstaklingsins.

Afmörkun á því hverjir eigi tilkall til NPA

Öll Norðurlöndin afmarka með tilteknum hætti í stjórnvaldsfyrirmælum um NPA (settum á grundvelli laga) hverjir eigi tilkall til NPA. Þessi afmörkun er hins vegar mismunandi eins og rakið er hér á eftir frá því að vera afar við (SE og FI) yfir í tiltölulega þrönga (DK). Eins og gefur að skilja hefur þessi afmörkun meginþýðingu varðandi það hversu stór hópurinn er sem fær þjónustu skipulagða á formi NPA.

Aðstoð vegna athafna daglegs lífs

Af fyrirliggjandi skýrslum má glöggst ráða að viðtekin innleiðing NPA á Norðurlöndum hefur ákveðinn vanda í för með sér þegar kemur að því hvernig þjónustuförmið er útfært gagnvart öðrum geirum velferðarþjónustu. Sameiginlegur kjarni NPA er í öllum löndum sá að skipulagið takið til aðstoðar vegna athafna daglegs lífs.

Löndin eiga einnig sammerkt að upp hafi komið álitæfni um hvað teljist til athafna dagslegs lífs í skilningi NPA. Sérstaklega er hér vísað til þess hvort og þá hvaða heilbrigðisþjónusta teljist til aðstoðar við athafnir dagslegs lífs. Stjórnskipulag málaflokka hefur hér áhrif, m.a. þannig að ef NPA er á verksviði heilbrigðisráðuneytis (N) virðist lítið svo á að umönnunarþáttur heilbrigðisþjónustu (omsorg) sé eðlilegur hluti aðstoðar við athafnir dagslegs lífs og þar með hluti af NPA-þjónustuforminu.

Þá skiptir einnig máli hvernig ábyrgð þjónustukerfa er skilgreind. Þar sem svokölluð geiraábyrgð (sektoransvar) er við lýði (DK) er almennt viðtekið að sérhver opinber þjónustuaðili beri ábyrgð á því að sú þjónusta sem hann veitir sé jafnt aðgengileg fyrir fatlaða sem ófatlaða. Atriði af þessum toga hafa þýðingu gagnvart því hvaða athafnir dagslegs lífs falli undir NPA, og er þar sérstaklega vísað til túlkaaðstoðar og akstursþjónustu.

Eðli málsins samkvæmt reynir meira á þessi álitæfni þar sem tilkall til NPA er ákvarðað vítt (SE) en þar sem veruleg takmörkun er á því hverjum stendur til boða að fá þjónustu skipulagða á þessu formi (DK).

Að hvaða marki hefur innleiðingin verið ólík?

Enda þótt ofangreindir megindrættir í NPA á Norðurlöndum séu sameiginlegir hefur innleiðingin - þegar þeim sleppir - verið með mjög mismunandi hætti.

Skilyrði fyrir NPA

Löndin setja ólík skilyrði sem afmarka hverjum stendur til boða að fá þjónustu sem viðkomandi telur sig þurfa skipulagða á formi NPA. Helstu atriði sem hér skipta máli eru hvort sett eru (1) neðri aldursmörk eða (2) efri aldursmörk, (3) mörk á lágmarksþjónustu, (4) gert að skilyrði að notandi geti bæði sinnt verkstjórnar- og atvinnurekendahlutverki og (5) aðstandendur megi vera ráðnir aðstoðarmenn.

Síðast greinda atriðið snertir einnig önnur skilyrði sem varða ráðningu starfsmanna, einkum hvort NPA-þjónustuformið geti náð til aðstoðarmanna með ráðningarsamning við hlutaðeigandi sveitarfélag. Þetta skilyrði er mismunandi á milli Norðurlanda en í þeim öllum virðist hins vegar sameiginlegt að notandi (sem stenst ofangreinda afmörkun) eigi val um það að ráða sjálfur aðstoðarmenn eða fela sjálfstætt starfandi umsýslu- eða rekstraraðila að fara með atvinnurekandahlutverkið. Síðasta atriðið er í einhverjum tilvikum útfært með úttektarheimildarkerfi (voucher).

Könnun á stöðunni hvað þessi atriði varðar, virðist sýna að afmarkanir af þessu tagi séu hvað opnastar í Finnlandi þar sem hvorki eru sett aldursmörk né ströng skilyrði um ráðningu aðstoðarmanna. Svíar hafa á hinn bóginn efri aldursmörk sem eru þannig að umsækjendur um NPA verða að vera yngri en 65 ára. Þeir sem fengið hafa NPA áður en 65 ára aldri er náð halda þjónustuforminu eftir það aldursmark.

Í Noregi er fyrirkomulagið þannig að notandi sem nær 67 ára aldri á ekki lengur rétt á því að fá þjónustu við sig skipulagða á formi NPA. Þjónusta við foreldra sem eru með fatlað barn (að 18 ára aldri) á heimilinu fellur undir NPA-formið.

Í Danmörku er neðra aldursmarkið 18 ár en ekkert efra aldursmark. Þar í landi er hins vegar gerð mjög ákveðin krafa um að notandi geti sinnt verkstjórnar- og atvinnurekandahlutverki.

Þróun í fjölda notenda

Það leiðir af ólíkum afmörkunum að fjöldi notenda með NPA er mjög mismunandi á milli landa. Í töflu 1 kemur fram hver heildarfjöldi notenda með NPA var í löndunum fjórum árin 2015 og 2016 (ath. þann fyrirvara sem áður var gerður um aðgang að gögnum).

Svo sem sjá má eru notendur með NPA hlutfallslega flestir í Finnlandi, þegar tekið hefur verið tillit til heildarfólksfjölda. Umreiknað til fjölda pr. 100 þús. íbúa kemur fram að notendur með NPA voru 383 talsins árið 2016.

Skipting eftir aldursmörkum í Finnlandi árið 2016 var þannig að 6,1% samninga voru vegna barna 0-17 ára, 62% samninga vegna 18-64 ára og 32% samninga vegna eldri borgara, 65 ára og yfir.

Næst útbreiddast er NPA-formið í Svíþjóð þar sem notendur voru 204 talsins pr. 100 þús. íbúa. árið 2016. Heildarfjöldi samninga þar náði hámarki 2015 og 2016 (rúmlega 20.400) en fjöldi notenda fer nú greinilega lækkandi (var 19.559 í nóvember 2017). Rekja má þessa þróun til strangari framkvæmdar og hertra reglna um það hverjir frá NPA, en sjá má að nýjum NPA-notendum í Svíþjóð hefur fækkað stórlega (fjöldinn var 471 hvort ár 2016 og 2017 en var 1.232 á ári að meðaltali yfir 10 ára tímabil þar á undan, þ.e. 2006-2015).

Hert framkvæmd virðist einnig sú að tímafjöldi aðstoðar sem hver og einn notandi fær. Að meðaltali jókst þessi tímafjöldi stöðugt milli ára allt frá lögfestingu NPA í Svíþjóð árið 1994. Yfir tímabilið fram til 2016 nánast tvöfaldaðist þessi meðaltímufjöldi, fór úr rúmlega 66 tímum á viku (9,5 tímar á sólarhring) uppi í rúmlega 129 tíma á viku pr. notanda (18,5 tímar á sólarhring að meðaltali) um mitt ár 2017.

Sjá má nú að meðaltalstímufjöldi er tekinn að lækka í fyrsta sinn yfir 23 ára tímabil með því að fjöldinn fór niður fyrir 129 tíma (128,6 tímar á viku) í nóvember 2017.

Í Noregi var NPA-formið valkvæð heimild fyrir sveitarfélögin allt fram til 1. janúar 2015. Sveitarfélög sem völdu heimildina höfðu einnig svigrúm til þess að útfæra í eigin reglum hvernig skilyrði væru afmörkuð.

Við lögfestinguna var formið þó töluvert útbreitt þar sem rétt um 3.000 notendur höfðu þá NPA (eða um 58 notendur umreiknað til hverra 100 þús. íbúa).

Fyrirfram var reiknað með að umtalsverð fjölgun yrði í hópnum samfara lögfestingunni en í reynd hafði notendum fjölgað um 5% árið 2016 þegar þeir voru (ath. þann fyrirvara sem áður var gerður um aðgang að gögnum) þegar þeir voru rúmlega 3.300 talsins (um 64 notendur umreiknað til hverra 100 þús. íbúa).

Í áætlun fyrir lögfestinguna var gert ráð fyrir tveimur sviðsmyndum varðandi fjölgun, annars vegar að notendur væru 4.219 talsins árið 2016 (lítill vöxtur) og hins vegar að fjöldinn væri 6.736 árið 2016 (mikill vöxtur). Hvorugur þessara vaxtarferla gekk eftir og er það eitt af þeim

atriðum sem koma til skoðunar varðandi mat á fjárhagslegum áhrifum lögfestingarinnar í Noregi (sbr. hér á eftir).

Danmörk sker sig mjög úr þegar litið er til fjölda notenda í NPA. Ástæðuna má án efa fyrst og fremst rekja til þess að þar í landi er gerð mjög ákveðin krafa um að notandi geti sinnt verkstjórnar- og atvinnurekandahlutverki.

Umreiknað til hverra 100 þús. íbúa voru NPA-notendur um 28 talsins árið 2016. Nokkur fjölgun varð milli ára 2015 og 2016 en ástæður hennar virðast ekki hafa verið greindar.

Mat á stuðningsþörf

Almennt gildir á Norðurlöndum að það er inntak og markmið stuðningsþarfar sem ræður því hvort notandi eigi tilkall til þess að fá þjónustu á formi NPA.

Ráða má af fyrirbyggjandi gögnum að það er misjafnt milli landa hvernig staðið er að mati á stuðningsþörfum. Meðal þess sem þar skiptir máli er hvað sjálfsmat notanda vegur þungt í ferlinu og hvaða sjónarmið önnur eru tekin inn í matið og liggja til grundvallar niðurstöðu.

Ætla má að sjálfsmat notanda vegi hvað þyngst í Svíþjóð og að það sé m.a. ástæðan fyrir því að meðaltalstímafjöldi á bak við NPA-samning jókst stöðugt frá 1994 til miðs árs 2017. Sennileg skýring er sú að í hvert sinn sem NPA-samningur var endurskoðaður hafi notandi tiltekið að hann hefði þörf fyrir meiri stuðning. Mikið vægi sjálfsmats leiddi til þeirrar niðurstöðu að í flestum tilvikum var fallist á aukna stuðningsþörf og þar með aukinn tímafjölda. Eftir er að koma í ljós hvort strangari framkvæmd og hertar reglur í Svíþjóð hafa áhrif á þetta samspil.

Á hinn bóginn eru vísbendingar um að matinu sé háttað með öðrum hætti í Finnlandi og að fleiri sjónarmið séu þar dregin inn í mat á stuðningsþörf. Út frá fyrirbyggjandi gögnum má ætla að rúmlega helmingur NPA-notenda í Finnlandi sé með innan við 10 tíma á viku í stuðning. Fjórðungur NPA-notenda er síðan með 10-24 tíma á viku. Þyngsti endinn er með minnst 70 tíma á viku og rétt um 3% NPA-notenda falla í þann flokk.

Hér er augljóslega himinn og haf á milli nágrannalandanna Svíþjóðar og Finnlands þar sem meðaltalstímafjöldinn pr. notanda náði mest 129 tímum á viku í því fyrrnefnda eins og áður er rakið.

Fjármögnun NPA

Mismunur í innleiðingu hefur augljóslega áhrif á fjármögnun NPA í löndunum fjórum.

Í Svíþjóð er ábyrgð á fjármögnun skipt milli ríkis og sveitarfélaga, þar sem ríkið ber meginhluta útgjalda. Þessi skipting var 82% ríki 18% sveitarfélög árið 2016. Mikill fjöldi NPA samninga og nánast látlaus aukning í meðaltalstímafjölda hefur valdið því að útgjöld bæði ríkis og sveitarfélaga til NPA í Svíþjóð hafa vaxið stórkostlega.

Heildarútgjöld til NPA í Svíþjóð árið 2016 voru þannig 26.344 m.SEK sem á gengi dagsins þýðir um 334,5 ma.ISK. Umreiknað til hverra 100 þús. íbúa er fjármögnun NPA í Svíþjóð um 3,4 ma.ISK á ári vegna 204 notenda. Hliðstætt umfang hérlendis myndi kalla á 11,9 ma.kr.

útgjöld vegna 700 NPA-notenda. Hafa má í huga að [heildarútgjöld til þjónustu við fatlað fólk á Íslandi á árinu 2016 námu 14,5 ma.kr. vegna 4.637 notenda.](#)

Í Finnlandi hefur meginábyrgð á fjármögnun NPA legið hjá sveitarfélögunum. Það athugast að unnið er að mjög víðtækri uppstokkun á stjórnskipulagi velferðarþjónustu í Finnlandi þar sem áformað er að nýtt stjórnsýslustig (þ.e. þriðja stjórnsýslustigið sem komi á milli ríkis og sveitarfélaga) taki við ábyrgð á stærstum hluta þjónustunnar.

Sá munur á Svíþjóð og Finnlandi sem áður er nefndur birtist skýrt þegar fjármögnun er borin saman. Enda þótt samningar séu hlutfallslega töluvert fleiri í Finnlandi eru útgjöldin einungis brot af því sem er í Svíþjóð.

Umreiknuð til gengis dagsins eins og áður gefur fjármögnun NPA í Finnlandi til kynna að heildarútgjöldin hafi samsvarað 31,7 ma.kr. Á hverja 100 þús. íbúa eru útgjöldin í Finnlandi 577 m.kr. vegna 383 notenda.

Séu útgjöldin brotin niður á notendur fæst út að meðalkostnaður pr. notanda í Svíþjóð var 16,4 m.kr. árið 2016. Á sama tíma var þessi meðalkostnaður í Finnlandi 1,5 m.kr. Í hnotskurn má segja að þessi munur endurspegli hvernig skilyrði fyrir NPA og þá sérstaklega mat á stuðningsþörfum eru útfærð með ólíkum hætti.

Í Noregi, líkt og í Finnlandi, liggur meginábyrgð á fjármögnun NPA hjá sveitarfélögunum. Þar sem fyrir lá að NPA-notendum í Noregi myndi fjölga samhliða lögfestingu og jafnframt að þeir NPA-notendur sem fyrir væru myndu sækjast eftir auknum stuðningi og þar með fleiri tímum, var ákveðið að norska ríkið myndi leggja sveitarfélögunum til 500 m.NOK á ári frá og með 2015 til þess að standa undir væntum útgjaldaauka sveitarfélaganna.

Nánari kostnaðargreining vegna lögfestingarinnar virðist ekki hafa farið fram og ekki er vitað hvernig sveitarfélögin hafa ráðstafað þessu viðbótarframlagi. Því liggur ekki fyrir hvernig viðbótin skiptist milli nýrra notenda og eldri notenda. Þá eru einnig einhver áhöld um hversu margir nýir samningar voru í reynd gerðir 2015 og 2016. Tengist það þeim fyrirvara sem áður er rakinn varðandi aðgang að gögnum).

Ákveðin stærðargráða fæst hins vegar út ef dæmið er sett upp þannig að allri viðbótinni (500 m.NOK) hafi verið ráðstafað til nýrra notenda á tímabilinu 2015-2016. Samkvæmt þeim útreikningi væri hver nýr samningur verðmetinn á bilinu frá 1,6 m.NOK til 2,3 m.NOK. Samsvarar á gengi dagsins á milli 20-30 m.ISK.

Líklegt er að norska ríkið hafi haft fyrrgreinda sviðsmynd til hliðsjónar við ákvörðun viðbótarframlags og þær væntingar að samningar árið 2016 yrðu að minnsta kosti 4.219 talsins. Slík fjölgun (um 1.200 samningar) hefði þýtt að hver nýr samningur væri verðmetinn allt að 450.000 NOK eða um 6 m.kr. á gengi dagsins.

Rétt er að taka fram að framlag norska ríkisins til NPA-samninga einskorðast ekki við það 500 m.NOK framlag sem ákveðið var að veitt yrði sveitarfélögum í framhaldi af lögfestingu. Norska ríkið endurgreiðir sveitarfélögum tiltekin útgjöld vegna mjög fjárfrekrar þjónustu sem veitt er á formi NPA. Þessi endurgreiðsla er háð ákveðnum þjónustubáttum og því mismunandi milli sveitarfélaga og tímabila.

Ekki virðist hafa verið framkvæmd greining á nákvæmu umfangi þessarar endurgreiðslu en í úttekt sem framkvæmd var fyrir KS má lesa að í svörum 34 norskra sveitarfélaga vegna árána 2014 og 2016 komi fram að þau hafi mótttekið 95 m.NOK í endurgreiðslu árið 2014 og 100 m.NOK árið 2016. Til samanburðar gáfu þessi sveitarfélög upp útgjöld upp á 403 m.NOK árið og 485 m.NOK árið 2016. Endurgreiðslan skv. þessu var á bilinu 20-25% af útgjöldum vegna NPA á þessum tveimur árum.

Í Danmörku liggur meginábyrgð á fjármögnun hjá sveitarfélögum en kveðið er á um það með reglugerð hvernig greiðslur skv. NPA-samningum eru ákvarðaðar. Sérstök reglugerð gildir síðan um útgjaldaskiptingu milli félagsþjónustu sveitarfélaga (kommuner) og heilbrigðisþjónustu (regioner) varðandi NPA fyrir notendur öndunarvéla. Ef ekki er samið á annan veg milli þjónustukerfa er meginreglan um skiptingu sú að sveitarfélögin greiða 33% af heildarútgjöldum og millistjórnarsýslustigið (regioner) 67%.

Ályktanir sem draga má varðandi væntanlega lögfestingu hér á landi

Ofangreind lýsing á notendastýrðri persónulegri aðstoð á Norðurlöndum sýnir glögg að **verulegu máli skiptir hvernig skilyrði eru sett fyrir NPA og staðið að mati á stuðningsþörf.**

- Miðað við áframhaldandi víða innleiðingu á þessu þjónustuformi hérlendis og að mat á stuðningsþörfum verði að mestu leyti með óbreyttu sniði má ætla að fjöldi íslenskra NPA-notenda verði hlutfallslega mun meiri en í Danmörku og nær því sem er í Noregi.
- Fyrirliggjandi mat, að NPA-notendur verði 172 talsins hérlendis árið 2022, setur Ísland nokkurn veginn miðja vega á milli Danmerkur og Noregs, en töluvert langt undir því sem er í Svíþjóð og sérstaklega Finnlandi. Ætla má að þetta sé mjög varfærin nálgun og að yfir lengra árabíl kunni fjöldinn hérlendis að nálgast það hlutfall sem verið hefur í Svíþjóð. Verði engin eldri aldursmörk má ætla að það leiði til mikillar fjölgunar á NPA-notendum og að staðan stefni í svipaða átt og hjá Finnum. Mörk varðandi lágmarks umfang NPA geta þó haft hér áhrif, því ljóst er að fjöldi samninga í Finnlandi ræðst mjög af því að engin slík mörk eru fyrir hendi.
- Innleiðingin hérlendis fram að þessu hefur miðað við að NPA gangi langt í að mæta stuðningsþörfum notanda. Kostnaðarþróun pr. samning er því líkleg til þess að verða á svipuðu róli og í Svíþjóð sem gengur hvað lengst af Norðurlöndum í þessu efni.
- Í kostnaðarmati vegna frumvarps sem nú liggur fyrir Alþingi um lögfestingu á NPA er gert ráð fyrir því að þegar NPA-samningar verða orðnir 172 talsins árið 2022 (eða fyrr) verði meðalkostnaður pr. samning 13,3 m.kr. Um er að ræða lækun frá núverandi stöðu þar sem NPA-samningur er að meðaltali með 14,2 m.kr. kostnað.

Samband íslenskra sveitarfélaga gerir athugasemd við að fjárhæð samninga sé talin lækka fram til ársins 2022 samhliða meintri hagræðingu. Sambandið telur þvert á móti að meðaltalsfjárhæð NPA-samninga muni hækka samhliða því að gerðir verða nýir samningar og að líklegt megi telja að samningar verði að meðaltali jafndýrir og er í Svíþjóð, þ.e. á bilinu 16,0 – 16,5 m.kr. á ársgrundvelli.

Tafla 1

Notendastýrð persónuleg aðstoð á Norðurlöndum

Samband íslenskra sveitarfélaga

22. janúar 2018

	Lögfest	Heildarfjöldi notenda			Staðan árið 2016 (útgjöld í m.ISK)				Aths.
		Árið 2015	Árið 2016	Breyt í % milli ára	Pr. 100 þús. íbúa	Heildarútgjöld	Pr. 100 þús. íbúa	Meðaltal pr. ár	
Svíþjóð	Já (1994)	20.424	20.419	0%	204	334.569	3.347	16,4	a), b), c)
Danmörk	Já (2009)	1.500	1.600	6%	28	-	-	-	d)
Finnland	Já (2009)	19.000	21.079	10%	383	31.746	577	1,5	e), f)
Noregur	Já (2015)	3.146	3.315	5%	64	-	-	-	g)
Ísland	Nei	55	53	-4%	16	752	226	14,2	
Til samanburðar áform skv. frumvarpi			<i>Árið 2022</i>		<i>Pr. 100 þús. íbúa</i>	<i>Útgjöld í m.ISK</i>	<i>Pr. 100 þús. íbúa</i>	<i>Meðaltal m.ISK / ár</i>	<i>Aths.</i>
Ísland	Já		172		48	2.292	644	13,3	h)

Gengi:

SEK 12,7

EUR 126,0

Athugasemdir:

- Meðaltal á bakvið notanda 2016: 126,5 tímar/viku eða sem nemur 18,1 tímar/dag.
- Heildarútgjöld 2016 voru 26,3 ma.SEK og skiptust: Ríki 21,5 ma.SEK (82%) og sveitarfélög 4,8 ma.SEK (18%).
- Fjöldi notenda fer nú lækkaði (19.559 í nóvember 2017) en meðaltalsstímafjöldi eykst (128,6 tímar á viku í nóvember 2017).
- Samkvæmt dönskum reglum stendur notendastýrð persónuleg aðstoð þeim einum til boða sem sjálfir geta sinnt verkstjórn.
- Árið 2016 voru 52,5% notenda með undir 10 tímum á viku.
- Árið 2016 var skipting eftir aldri þannig: 0-17 ára 6%, 18-64 ára 62%, 65 og yfir 32%.
- Norska ríkið endurgreiðir sveitarfélögum útgjöld vegna hluta af þeirri þjónustu sem felur undir notendastýrða persónulega aðstoð.
Út frá gögnum í ofangreindri skýrshu (notat) má ætla að endurgreiðslan sé á bilinu 20-25% af heildarútgildum vegna þjónustuformsins.
- Samband íslenskra sveitarfélaga gerir athugasemd við að fjarhæð samninga sé talin lækka fram til ársins 2022 samhliða meintri hagræðingu.

Tilvísanir

1. Greinargerð Gunnlaugs A. Júlíussonar um notendastýrða persónulega aðstoð (NPA) í Svíþjóð og Noregi út frá fjármálalegum forsendum, dags. 11. desember 2012 Sjá: <http://www.samband.is/media/thjonusta-vid-fatlada/Greinargerð-um-NPA-i-Svithjod-og-Noregi-ut-fra-fjar.pdf>
Gögn sem vísað er til í greinargerð Gunnlaugs:
 - Skýrsla tekin saman að frumkvæði sænska ríkisendurskoðandans (2004): „Personlig assistanse till funktionshindrade“
 - „Brukerstyrd personlig assistanse (BPA). Statistikk om mottakerne på grundlag av IPLOS-data for 2009.“ Skýrsla frá Helse- og omsorgsdepartementet í Noregi
 - Skýrsla frá „Helsedirektoratet“ í Noregi um sænska NPA kerfið frá árinu 2011
 - Helse- og omsorgsdepartementet í Noregi birti í maí 2011 skýrslu um „Brukerstyrd Personlig Assistanse - Kostnader“
 - „Kostnadsberegninger av utvidet bruk av brukerstyrd personlig assistanse.“ Helse- og omsorgsdepartementet í Noregi 27. maí 2011
 - Viðtal við Helge Eide, framkvæmdastjóra innan KS (maí 2011)
2. Nákvæm tölfræði vegna NPA í Svíþjóð (notendur, fjármögnun) eru aðgengileg á vefsíðu sem haldið er úti af Institute for Independent Living (<https://www.independentliving.org/>)
Sjá: <https://assistanskoll.se/assistans-statistik.php#one>
3. „Udvikling i antal modtagere af servicelovsydelsler 2009-2015“ Skýrsla útgefin af KL dags. 7. desember 2016 Sjá: http://www.kl.dk/ImageVaultFiles/id_80798/cf_202/Udvikling_i_antal_modtagere_af_servicelovsydelsler_PDF
4. Gögn frá THL í Finnlandi – National Institute for Health and Welfare, sbr. tölvupóstur frá Riikka Väyrynen Development Manager, dags. 11. janúar 2018 (sjá fylgiskjal 1)
5. „Notat om BPA til konsultasjonsordningen“. Skýrsla útgefin af KS dags. 10. apríl 2017
Sjá: <http://www.ks.no/globalassets/vedlegg-til-hvert-fagomrader/utvikling/fou/notat-om-bpa-til-konsultasjonsordningen.pdf>
6. „Rettighetsfesting av BPA - store forventninger, betinget suksess“, skýrsla dags. í september 2017 og birt á vef norsku ríkisstjórnarinnar
Sjá: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/nv-evalueringssrapport-om-bpa/id2575657/>
7. Kostnaðarmat í frumvarpi á þingskjali nr. 26: <http://www.althingi.is/altext/148/s/0026.html>
8. Framlög vegna fatlaðs fólks árið 2016, yfirlit JS dags. 24. febrúar 2017 Sjá: <https://www.stjomarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=18663d0a-a2b1-11e7-941f-005056bc530c&>
9. Fólk með fötlun sem fékk þjónustu skipt eftir kyni, aldri og þjónustusvæðum 2011-2016 - tölur Hagstofu Íslands
10. „Sjukvårdande insatser och personlig assistans“ Skýrsla útgefin af Inspektionen för socialförsäkringen, ISF í Svíþjóð, dags. í desember 2016 Sjá enskan útdrátt: http://www.inspsf.se/digitalAssets/5/5974_3summary_2016-16_web.pdf
11. „Assistansersättningen - Brister i lagstiftning och tillämpning“ Skýrsla útgefin af Inspektionen för socialförsäkringen, dags. í september 2015 Sjá enskan útdrátt: http://www.inspsf.se/digitalAssets/5/5399_3summary_2015-9.pdf
12. Bekendtgørelse om udmåling af tilskud til ansættelse af hjælpere og borgerstyret personlig assistance efter serviceloven Sjá: <https://www.retsinformation.dk/forms/R0710.aspx?id=173703>
13. Bekendtgørelse om fælles hjælperordninger til personer med kronisk respirationsinsufficiens Sjá: <https://www.retsinformation.dk/forms/R0710.aspx?id=173703>

Fylgiskjal 1



fin. 11.1.2018 10:37

Väyrynen Riikka <riikka.vayrynen@thl.fi>

VS: Enquiry from Iceland

To Tryggvi Þórhallsson

Cc Kärki Jarmo; Nurmi-Kokkainen Päivi

You replied to this message on 11.1.2018 11:16.



Dear Tryggvi,

In September 2009 The Services and Assistance for the Disabled Act was reformed and, for example those with serious disabilities now have extensive rights to define the services that they need, and a subjective right to personal assistance. Personal assistance is granted for people with severe disabilities for everyday activities, either at home or outside the home. This is a social service provided free of charge to persons with severe disabilities by local authorities. Local authorities may organise the services in several ways. The first option is to compensate a person with a severe disability for the costs of employing an assistant (employer model). The second option involves the local authority giving the individual concerned a voucher to purchase the assistance service (voucher model). The third option is that the local authority organises the service by purchasing it, either through its own service production or in contractual cooperation with one or several other local authorities (assistance service model).

Please find attached data on the personal assistance. Please do not hesitate to ask if anything is unclear.

Riikka Väyrynen
Development Manager

NATIONAL INSTITUTE FOR HEALTH AND WELFARE
P.O. Box 30
FI-00271 Helsinki, Finland

Telephone + 358 29 524 7670
e-mail riikka.vayrynen@thl.fi
www.thl.fi

Andelen klienter som fick personlig assistans åren 2007, 2010, 2013 och 2016 (%)

	2007			2010 ¹⁾			2013 ²⁾			2016 ³⁾		
	Män	Kvinnor	Totalt	Män	Kvinnor	Totalt	Män	Kvinnor	Totalt	Män	Kvinnor	Totalt
Under 25 timmar/vecka	47,9 ²⁾	54,2 ²⁾	51,2 ²⁾	68,1	68,8	68,5	72,2	73,0	72,6	76,7	77,0	76,9
varav under 10 timmar/vecka	—	—	—	43,4	41,7	42,5	51,4	49,2	50,2	54,5	56,7	52,5
10–24 timmar/vecka	—	—	—	24,7	27,1	26,0	20,9	23,7	22,4	22,2	26,3	24,4
25–39 timmar/vecka	25,1	22,0	23,5	14,7	15,0	14,9	13,0	13,8	13,4	12,0	12,0	12,0
40–54 timmar/vecka	17,6	14,7	16,1	11,3	9,7	10,5	8,7	7,1	7,8	5,8	6,0	5,9
55–69 timmar/vecka	3,8	4,9	4,4	2,5	2,9	2,7	2,9	3,0	3,0	2,1	2,3	2,2
Minst 70 timmar/vecka	5,5	4,1	4,8	3,4	3,6	3,5	3,1	3,2	3,1	3,4	2,7	3,0
Totalt (%)	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Totalt (n)	1.671	1.841	3.512	2.767	3.293	6.065	5.881	6.884	12.765	6.885	7.936	14.861

1) Frågan besvarades av 281 kommuner som omfattade 68,4 % av befolkningen

2) År 2007 inräknades upp till tre timmar i månaden med annan klassificering. Den lägsta klassen var under 25 timmar/vecka i erklären 2010 oclassades denna klass upp i två delar.

3) Frågan besvarades av 281 kommuner som omfattade 93,6 % av befolkningen

4) Frågan besvarades av 286 kommuner som omfattade 92,6 % av befolkningen

Personlig assistans enligt arrangemang och andel klienter åren 2010, 2013 och 2016 (%)

Arrangemang	2010 ¹⁾	2013 ²⁾	2016 ³⁾
Klienten som arbetsgivare	71,7	68,0	57,1
Serviceädel	0,1	3,2	9,8
Kommunen köpte servicen	16,5	24,0	24,4
Kommunen ordnade servicen	—	—	—
Andra eller flera kommuner	8,0	3,6	3,7
Kombination av olika arrangemang	3,7	5,1	5,0
Totalt (%)	100,0	100,0	100,0
Totalt (n)	7.438	14.411	20.687

1) Frågan besvarades av 239 kommuner, som hade 81,4% av befolkningen

2) Frågan besvarades av 286 kommuner, som hade 93,6% av befolkningen

3) Frågan besvarades av 300 kommuner, som hade 96,2% av befolkningen

Data source: Services for people with disabilities, municipal survey (THL)

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
757	814	806	814	889	929	1.041	1.123	1.203	1.241	1.279
3.266	3.874	3.874	4.713	6.291	7.742	9.025	9.884	11.035	11.949	13.097
560	633	755	1.071	1.805	2.633	3.391	4.210	5.118	5.810	6.703
4.583	5.034	5.435	6.598	8.985	11.304	13.457	15.217	17.356	19.000	21.079

Personal assistant services, clients aged 0-17 in services funded by the municipality, during year (from 2006-)
Personal assistant services, clients aged 18-64 in services funded by the municipality, during year (from 2006-)
Personal assistant services, clients aged 65 and over in services funded by the municipality, during year (from 2006-)

Data source: Statistics on the activities of social services (THL)

2015 2016
221.576 251.956

The cost of personal assistant services, 1000 euro (from 2015-)

Data source: Local government finances (Statistics Finland)