



NPA MIÐSTÖÐIN
Urðarhvarf 8
203 Kópavogur
+354 5678270

Nefndasvið Alþingis
Velferðarnefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 10. mars 2021

Umsögn NPA miðstöðvarinnar svf. um frumvarp til laga um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum (vinnutími starfsmanna sem veita notendastýrða persónulega aðstoð), 456. mál.

NPA miðstöðinni hefur borist til umsagnar frumvarp félags- og barnamálaráðherra um breytingu á lögum nr. 46/1980, um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum, með síðari breytingum (vinnutíma starfsmanna sem veita notendastýrða persónulega aðstoð). Frumvarpið framlengir það vinnufyrirkomulag sem hefur verið við lýði hjá aðstoðarfólki notendastýrðrar persónulegrar aðstoðar (NPA) um árabíl.

Það er lykilatíði í þróun og framgangi NPA þjónustu að ekki verði hróflað við því fyrirkomulagi sem nefnt hefur verið sólarhringsvaktir og felur í sér undanþágu frá 53. og 56. gr. laga nr. 46/1980 hvað varðar hvíldartíma og næturvinnutíma starfsfólks sem vinnur við NPA. NPA miðstöðin styður frumvarpið og leggur mikla áherslu á að frumvarpið verði samþykkt og að undanþágan verði treyst í sessi til frambúðar. Eftirfarandi eru athugasemdir og röksemdir miðstöðvarinnar.

Lögfesting á samningsheimild

Rétt er að halda því til haga að frumvarpið veitir samtökum aðila vinnumarkaðarins heimild til að semja um að víkja frá ákvæðum 53. og 56. gr. um hvíldartíma og næturvinnutíma hjá NPA aðstoðarfólki. Hér er því ekki um lagaskyldu að ræða. Þessi frávík eða undanþágur beinast fyrst og fremst að því sem nefnt hefur verið hvíldarvaktir að nóttu, en þær felast í því að aðstoðarmaður sefur t.d. á heimili NPA notanda í þar til gerðri starfsmannaáðstöðu, en getur þurft að vakna til að aðstoða NPA notandann yfir nóttina. Hvíldarvakt er því einskonar bakvakt, en krefst þess að aðstoðarmaður dvelji á staðnum hjá NPA notanda.

Innleiðing á NPA

Uppbygging á notendastýrðri persónulegri aðstoð (NPA) hefur staðið yfir í um áratug, en fyrstu NPA samningarnir litu dagsins ljós árið 2012. Með NPA var lagður grunnur að byltingarkenndu nýju þjónustuformi sem gefur fötluðu fólki aukin tækifæri til þátttöku í samfélaginu og til þess að geta lifað sjálfstæðu lífi á eigin forsendum. Innleiðing NPA er jafnframt liður í því að uppfylla skuldbindingar Íslands gagnvart samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks, þar sem völdin yfir eigin lífi eru færð frá stofnunum til fatlaðs fólks.

Á innleiðingartímabili NPA hafa störf og starfsumhverfi aðstoðarfólks í NPA verið í mótun og hefur NPA miðstöðin lagt mikla áherslu á að byggja upp nýja starfsstétt, sem nýtur ákveðinnar sérstöðu á íslenskum vinnumarkaði. Á árunum 2012 til 2018 var að störfum verkefnisstjórn um NPA, skipuð af ráðherra, og var hennar hlutverk að móta tillögur að útfærslu og framkvæmd NPA að loknu innleiðingarskeiði. Því miður fór innleiðingartímabilið að mestu í deilur milli ríkis og sveitarfélaga um skiptingu kostnaðar, en ekki í uppbyggingu þjónustunnar og tryggja gæði hennar. Þátttaka í sveitarfélaga í uppbyggingunni var því takmörkuð og notendur settir í þá stöðu að bjarga sér með því að útfæra og skipuleggja þjónustuna algjörlega sjálfir. Þá virtust flest sveitarfélög skipta sér lítið af ráðningarfyrirkomulagi NPA aðstoðarfólks, vinnuskilyrðum eða öðrum mikilvægum þáttum sem snúa að framkvæmd NPA.

Samvinnufélagið NPA miðstöðin var stofnuð árið 2010 af fötluðu fólki og var upphaflega hlutverk hennar að berjast fyrir innleiðingu NPA og þannig aðstoða fólk við að útvega og skipuleggja NPA. Eftir að fyrstu NPA samningamir voru gerðir árið 2012 gerðist NPA miðstöðin fyrsti umsýsluaðilinn með NPA samningum, en fyrirmyndin var sótt til Noregs og Svíþjóðar þar sem sambærileg samvinnufélög eru starfandi, s.s. Uloba í Noregi og STIL í Svíþjóð.

Hins vegar var fljótlega ljóst að færri NPA notendur vildu nýta sér NPA miðstöðina sem umsýsluaðili en ætla mátti. Skýringuna má einkum reka til þess að fjármagnið sem sveitarfélög settu inn í NPA samningana sem ætlað var til að standa undir launakostnaði dugði ekki til að greiða kjarasamningsbundin laun. Því freistuðust margir til þess að ráðstafa öðru framlagi, sem m.a. er ætlað til að standa undir kostnaði við faglega umsýslu, til að greiða launakostnað. Til þess að gera það þurftu viðkomandi notendur að standa utan faglegra umsýsluaðila, þ.e. annast umsýsluna sjálfir eða með aðstoð bókara eða annarra aðila. Hafa verður þessa þróun í huga þegar lagt er mat á stöðuna á starfsumhverfi og starfskjörum NPA aðstoðarfólks.

Starfsumhverfi NPA aðstoðarfólks hjá NPA miðstöðinni

Á hefðbundnum vinnustöðum er talsvert valdaójafnvægi milli vinnuveitanda (verkstjórnanda) og launþegans. Vinnulöggjöfin er að miklu leyti hugsuð til að vernda launþega fyrir þessu valdaójafnvægi og rétta stöðu launþegans. Hins vegar er þetta valdaójafnvægi ekki til staðar með sambærilegum hætti í NPA. Verkstjórnendur eru margir hverjir algerlega háðir aðstoðarfólki sínu með allar athafnir daglegs lífs. Margir notendur þurfa aðstoð frá sínu aðstoðarfólki allan sólarhringinn og flestir eru með aðstoðarfólk í kringum sig við athafnir og aðstæður þar sem þeirra nánustu ættingjar og vinir eru ekki. Það myndast því oft en ekki mjög náið samband á milli verkstjórnanda og aðstoðarmanns og óhefðbundið í vinnuréttarlegu tilliti. Hversu háður verkstjórnandinn er aðstoðarmanni sínum gerir það að verkum að valdaójafnvægi sem er almennt til staðar á hefðbundnum vinnustöðum er ekki með sama hætti til staðar í NPA. Mikilvægt er að hafa þetta í huga við túlkun og framfylgd laga og kjarasamninga sem gilda um störf aðstoðarfólks í NPA.

NPA notendur eru ekki í sömu aðstöðu til þess að binda endi á ráðningarsambönd eða ráðskast með aðstoðarfólk sitt, enda tryggir aðstoðarfólkið að notendur geti lifað sjálfstæðu lífi. Starfið er ekki fyrir alla, en yfirgnæfandi meirihluti þeirra sem starfar sem NPA aðstoðarfólk er afar ánægt með starfið. Í könnunum sem gerðar hafa verið á viðhorfi aðstoðarfólks í NPA til starfsins og starfsumhverfisins kemur fram afar skýrt viðhorf um að starfið sé að mörgu leyti þægilegt og afar fáir sem starfa sem aðstoðarfólk er ósátt við vinnutíma sinn eða vinnufyrirkomulagið. Nánar verður vikið að niðurstöðum þessara kannana síðar í umsögninni. NPA miðstöðin, eða aðrir umsýsluaðilar, eru svo til staðar til að reyna rétta þær aðstæður þar sem aðstoðarfólk er ósátt eða við þær aðstæður þegar vinnuskilyrðin eru einhverra hluta vegna ekki fullnægjandi.

Starf NPA aðstoðarfólks snýst um daglegt líf fólks. Eðli starfsins er með þeim hætti að unnt er að tryggja aðstoðarfólki sveigjanlegan vinnutíma og lengri vaktir með hvíldartíma innan vakta. Þessu fyrirkomulagi var komið á með sérstakri undanþágu frá hvíldar- og næturvinnuákvæðum laga nr. 46/1980 í upphafi innleiðingartímabils NPA. Þannig hefur til að mynda verið hægt að skipuleggja sólarhringsvaktir, að hámarki tvær samliggjandi sólarhringsvaktir, að þeim skilyrðum uppfylltum að aðstoðarfólk nái nauðsynlegri samfelldri hvíld á meðan vakt stendur auk þess að fá tíma til þess að taka pásur og matarhlé. Þetta fyrirkomulag gerir NPA notendum sem þurfa aðstoð allan sólarhringinn kleift að hafa færri vaktaskipti. Þannig er NPA notandinn ekki eins bundinn af vaktaskiptum aðstoðarfólks, sem aftur gerir honum kleift að lifa meira sjálfstæðu lífi. Þetta fyrirkomulag hentar mörgum NPA notendum mjög vel og ekki síður aðstoðarfólki. Framkvæmd sólarhringsvakta með hvíldarvöktum hefur reynst afar vel í framkvæmd og ríkir almennt ánægja með fyrirkomulagið hjá bæði notendum og aðstoðarfólki, sé rýnt í kannanir sem gerðar hafa verið á undanförunum árum.

Skýrslur og kannanir á viðhorfi NPA aðstoðarfólks styðja frumvarpið

Árið 2016 vann Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands skýrslu fyrir Velferðarráðuneytið, m.a. um störf NPA aðstoðarfólks.¹ Í skýrslunni eru raktar niðurstöður könnunar sem unnin var á viðhorfi NPA aðstoðarfólks til starfa sinna og starfsumhverfis. Niðurstöðurnar eru fyrir margra hluta sakir áhugaverðar, en NPA miðstöðin vill vekja sérstaka athygli á tilteknum þáttum í könnuninni sem skipta máli varðandi það frumvarp sem umsögnin vísar til. Samkvæmt könnuninni voru alls 77% NPA aðstoðarfólks mjög ánægt eða frekar ánægt með vinnutíma sinn, þ.e. hvenær dags það starfaði. Alls töldu 94% NPA aðstoðarfólks verkefnið sem það sinnir í starfi sínu vera mikilvæg. Alls kváðu 97% NPA aðstoðarfólks samskipti sín við NPA notandann alltaf eða oftast vera góð. Alls töldu 71% NPA aðstoðarfólks vinnu sína gefa þeim tækifæri til þess að læra nýja hluti og þróa sig í starfi. Í könnuninni kom fram að einhverjir aðstoðarmenn töldu álagið vera mikið í vinnunni, en þrátt fyrir það nefndu aðeins 27% aðspurðra að þeir hefðu oft mikið að gera í vinnunni.

Í könnuninni nefnir NPA aðstoðarfólk sveigjanlegan vinnutíma sérstaklega sem kost við það að starfa sem persónulegur aðstoðarmaður. Nokkuð áberandi er þó að NPA aðstoðarfólk nefnir skort á fræðslu innan NPA sem helsta gallann á starfinu og eigi það bæði við um fræðslu til NPA notenda um verkstjórn og vinnulag sem og fræðslu til NPA aðstoðarfólks um hugmyndafræði, líkamsbeitingu o.fl. Hafi skortur á þessari fræðslu leitt til samskiptaerfiðleika og árekstra í vinnu, sem aftur leiði til álags. NPA miðstöðin tekur undir mikilvægi þess að vel sé staðið að þjálfun NPA notenda sem verkstjórnendur og að aðstoðarfólk í NPA fái einnig nauðsynlega leiðsögn og þjálfun varðandi starfið.

NPA miðstöðin lét framkvæma eigin könnun árið 2019 um afstöðu aðstoðarfólks hjá NPA miðstöðinni til starfa sinna og vinnutíma². Markmið könnunarinnar, sem unnin var af Gallup, var meðal annars að athuga viðhorf NPA aðstoðarfólks til hvíldarvakta og sólarhringsvakta. Niðurstöður könnunarinnar eru nokkuð afgerandi og benda til þess að aðstoðarfólk sem starfar á hvíldarvöktum sé ánægt með fyrirkomulagið. Þannig segist 80% aðstoðarfólks sem starfar á hvíldarvöktum vera annað hvort mög ánægt eða ánægt með vaktaskipulagið sitt og 78% aðstoðarfólks á sólarhringsvöktum segist geta haft mikil áhrif á vaktaskipulagið sitt. 88% segist á heildina litið vera ánægt með starfsaðstæður sínar og 88% segist á heildina litið vera ánægt í starfi sem aðstoðarmanneskja.

¹ Skýrslan er aðgengileg á vef Stjórnarráðsins: https://www.stjornarradid.is/media/velferdarraduneyti-media/media/frettir2016/NPA_skyrsla_1_hluti_samantekt.pdf

² Könnunin er aðgengileg á vefsvæði NPA miðstöðvarinnar, www.npa.is og hér: https://thenpacenter.sharepoint.com/:b:/q/EV80Nc9LcVNIsekf6S3P_FABLOvR1OuQAoTCaMeUJA8Rlq?e=b40NSs

Varðandi álag í starfi segjast 88% NPA aðstoðarfólks hjá NPA miðstöðinni að álagið sé hæfilegt eða of lítið. Þegar spurt er um hvað einkum valdi álagi er samskiptaörðugleikar og óskýr hlutverk nefnd sem helstu álagsvaldar en „*langur vinnutími*“ nefnt í 6. sæti. Aftur á móti þegar aðstoðarfólk er spurt hverjir helstu kostirnir við starfið séu er „*mikill sveigjanleiki í starfi*“ afgerandi oftast nefnt, en helmingur aðspurðra nefnir það í fyrsta sæti og 91% svarenda nefna það sem einn af fimm kostum starfsins. Í fjórða sæti nefnir aðstoðarfólk að það hafi aukinn frítíma vegna vaktafyrirkomulags.

Í könnuninni er spurt hvað, ef eitthvað megi helst bæta í aðbúnaði/starfsaðstæðum hjá viðkomandi. Enginn nefnir að stytta þurfi vaktir, en einhverjir nefna þó að bæta megi hvíldaraðstöðuna. Sumt aðstoðarfólk nefnir að það hvílist illa á hvíldarvöktum sem ýmist megi rekja til hvíldaraðstöðunnar eða þess að verkstjórnandinn vakni oft á nóttunni og þurfi aðstoð. Þegar spurt er hvað, ef eitthvað, viðkomandi sé mest ánægð/ur með varðandi fyrirkomulag hvíldarvakta nefnir fólk sérstaklega að það sé gott að vinna lengri vaktir og taka lengra frí á milli vaktanna. Þá nefna einnig nokkrir að hvíldaraðstaðan sé góð og að viðkomandi nái góðri hvíld á vaktinni.

Félagsmálaráðuneytið lét Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands vinna nýja könnun árið 2020³ og enn var tilefnið að kanna starfsaðstæður og reynslu aðstoðarfólks sem sinnir NPA. Undirbúningur könnunarinnar var í höndum nefndar sem var skipuð aðilum frá fjármála- og efnahagsráðuneyti, Vinnueftirlitinu, ASÍ, Proskahjálpi, ÖBÍ, Samtökum atvinnulífsins, BSRB, Sambandi íslenskra sveitarfélaga og BHM, en nefndinni hafði verið fengið það hlutverk að gera tillögur að breytingum á lögum eða reglugerðum er varða réttindi og starfsumhverfi aðstoðarfólks í NPA, væri þess þörf.

Niðurstöður þeirrar könnunar eru mjög í takt við könnun sem NPA miðstöðin lét framkvæma. Alls telja 83% aðspurðra sig vera ánægða í vinnunni og 92% kveðst ánægt með vinnutíma sinn og vaktir. Aðeins 1% aðspurðra segist myndu vilja stytta vaktir ef það mætti gera breytingar á vaktaskipulagi sínu. Í rýnihópum sögðu nokkrir viðmælendur að starfi hentaði sérstaklega vel meðfram námi og átti það sérstaklega við um þátttakendur sem voru á sólarhringsvöktum. Í sumum tilvikum töldu þeir slíkar vaktir jafnvel vera forsenda fyrir því að geta sinnt námi meðfram vinnu.

Varðandi hvíldarvaktirnar kváðu 75% svarenda vera ánægðir með hvíldarvaktir og 83% svörðu að hvíldarrof á hvíldarvakt væru færri en tvö að jafnaði. Í skýrslunni eru rakin samskipti í rýnihópum í tengslum við hvíldarvaktirnar. Í skýrslunni er komið inn á samtöl aðstoðarfólks í rýnihópum þar sem rætt er um hvíldarvaktir. Kváðust sumir viðmælendur hafa fundið fyrir því að aðilar innan stéttarfélaga væru tortryggir í garð hvíldarvakta og jafnvel ósáttir við undanþágur frá reglum sem gerðar höfðu verið svo að NPA notendur gætu ráðið aðstoðarfólk á slíkar vaktir. Í skýrslunni segir að viðmælendur hafi bent á að „*starf aðstoðarfólks og starf þeirra með notendum væri að mörgu leyti frábrugðið öðrum störfum og þess vegna væri skiljanlegt að gera þurfi undantekningar og hugsa „út fyrir kassann“*“ Mikilvægt sé að til staðar sé umgjörð sem tryggir réttindi starfsfólks og að slíkur rammur sé mótaður í samvinnu við aðstoðarfólk. *Brýnt væri að hlustað væri á það hvað aðstoðarfólk raunverulega vill*“

Ljóst er að NPA aðstoðarfólk kann að meta þann sveigjanleika sem starfið felur í sér og nefna það jafnvel sem ein af forsendum þess að það vilji halda starfinu. Margt aðstoðarfólk er afar ánægt með fyrirkomulag sólarhringsvakta og hvíldarvakta og kallar eftir auknum skilningi af hálfu stéttarfélaga og Vinnueftirlitsins á því fyrirkomulagi. Niðurstöður þriggja kannana á fjögurra ára tímabili staðfesta þetta. Þó er ljóst að bæta verður umgjörð hvíldarvakta og gera kröfur til þeirra skýrari. Helsta gagnrýnin sem komið hefur fram í

³ Könnunin er aðgengileg á vefsvæði NPA miðstöðvarinnar, www.npa.is og hér: <https://thenpacenter.sharepoint.com/:b/a/EZxdquDxnUxCvtC86S53pfUBoegH19EuwLCWxZEF7Q4oKA?e=FO2Vpj>

könnunum um fyrirkomulag hvíldarvakta snúa einkum að hvíldaraðstöðunni sjálfri og greiðslum á vöktum.

Skýrari kröfur til hvíldarvakta

Þegar innleiðing NPA hófs greiddu öll sveitarfélög eins jafnaðartaxta til allra NPA samninga, óháð því hvort og hversu mikla aðstoð viðkomandi notendur þyrftu á næturna og hvort búseta þeirra og aðstæður gætu uppfyllt skilyrði um hvíldaraðstöðu fyrir aðstoðarfólk. Allir NPA notendur þurftu því að notast við hvíldarvaktir, óháð því hvort framangreind skilyrði væru fyrir hendi. Þannig var fötluðu fólk stillt upp við vegg þannig að það gæti ekki farið eftir kjarasamningum við skipulag þjónustunnar. Þetta hefur í gegnum tíðina leitt til vandamála hjá notendum og aðstoðarfólki og skertrar þjónustu. Þetta hefur jafnframt leitt til þess að notendur hafa neyðst til þess að stytta sér leiðir í þjónustunni og nýta fjármagn sem ætlað er til annars kostnaðar til að standa undir launakostnaði eða jafnvel greiða fyrir þjónustuna úr eigin vasa.

NPA miðstöðin hefur vakið athygli á því að einfalda þurfi fyrirkomulag hvíldarvakta og gera skýrari kröfur um hvíldaraðstöðu í kjarasamningi. Þá er ljóst að ekki allir NPA notendur geta notað hvíldavaktir, ýmist vegna þess að þeir þurfa meiri aðstoð á nóttunni eða vegna þess að þeim reynist ekki unnt að útbúa fullnægjandi hvíldaraðstöðu fyrir aðstoðarfólkið sitt á heimilum sínum. Þetta hefur kallað á breytta nálgun í útreikningi á jafnaðartöxtum sveitarfélaga. NPA miðstöðin reiknaði út þrískipta taxa árið 2018 og beindi því til sveitarfélaga að haga greiðslum til NPA samninga til samræmis við það. Um var að ræða taxa vegna sólarhringssamninga með vakandi vöktum, taxa vegna sólarhringssamninga með hvíldarvöktum og svo samninga sem ekki kveða á um næturvaktir. Markmiðið með þessu er að gera notendum kleift að uppfylla kjarasamningsbundnar skyldur gagnvart aðstoðarfólki og að þeir notendur sem ekki geta nýtt sólarhringsvaktir með hvíldarvöktum gætu þó áfram fengið aðstoð allan sólarhringinn, en á styttri vöktum. Nú þegar hafa mörg sveitarfélög tekið upp þessa þrískiptu taxa.

Samhliða þessu hefur NPA miðstöðin, í samráði og samstarfi við viðkomandi notendur, leitast eftir því að fá samningum breytt hjá notendum sem ekki geta uppfyllt skilyrði til að geta nýtt hvíldarvaktir í hefðbundna vakandi vaktar samninga.

Í næstu kjarasamningsgerð verður leitast við því að gera kröfur til hvíldaraðstöðunnar skýrari, þannig að engin óvissa sé um hvaða skilyrði hún þarf að uppfylla gagnvart aðstoðarfólki. Þeir notendur sem ekki geta uppfyllt slík skilyrði verða að notast við vakandi vaktar samninga. Þá kemur einnig til skoðunar hvort rýmka þurfi áskilnað um lágmarkshvöld á vöktum. Rétt er að taka fram að NPA miðstöðin hefur nú þegar rætt við Eflingu um nýjan sérkjarasamning fyrir NPA aðstoðarfólk og hyggst félagið ætla að hlusta á þarfir og óskir NPA aðstoðarfólks varðandi hvíldarvaktir. Félagið muni því ekki leggja gegn útfærslu á hvíldarvöktum í endurnýjuðum kjarasamningum.

Aukin fræðsla

Að síðustu er rétt að nefna að samkvæmt reglugerð nr. 1250/2018 um NPA eru lagðar ríkar kröfur á NPA notendur, umsýsluaðila og aðstoðarfólk að sækja fræðslu og námskeið um margvíslega þætti sem snúa að framkvæmd NPA. Námskeið ráðuneytisins eru í dag skipulögð af Félagsmálaráðuneytinu, í samstarfi við stéttarfélög, Vinnueftirlitið og fatlað fólk. Ekki er síður mikilvægt að sveitarfélög fái fræðslu hvað varðar fyrirkomulag sólarhringsvakta og nýtingu þeirra.

Með aukinni fræðslu og eftirfylgni má stuðla að farsælli framkvæmd þjónustunnar og þar á meðal hvíldarvöktum aðstoðarfólks í NPA. Mikilvægt er að sú undanþága sem frumvarpið lýtur að verði treyst í sessi til frambúðar, enda hafa rannsóknir sýnt að fyrirkomulagið gangi vel og ánægja ríkir um þennan valkost fyrir NPA notendur og ekki síður fyrir NPA aðstoðarfólk.

Hér að framan eru rakin helstu sjónarmið og athugasemdir NPA miðstöðvarinnar varðandi frumvarpið, en þær eru þó ekki tæmandi. NPA miðstöðin mun koma frekari athugasemdum á framfæri á síðari stigum ef þess gerist þörf eða þess er óskað.

Virðingarfyllt,
Fh. NPA miðstöðvarinnar,



Hjörtur Örn Eysteinnsson
Framkvæmdastjóri

Rúnar B.H. Þorkelsson

Rúnar Björn Herrera Þorkelsson
Formaður