

Høringsuttalelse fra Foreningen JAG og JAG Assistanse

1. Fordeler og ulemper ved dagens ordning

Fordeler

JAG opplever at en fordel med dagens ordning er at rettigheten til BPA gjelder uavhengig av type funksjonsnedsettelse, dvs. at det ikke er satt opp et skille mellom fysiske og kognitive nedsettelse. Som en følge av dette skiller lovverket heller ikke mellom de som kan styre BPA-ordningen sin selv, og de som er i behov av medarbeidslidelse. Dette er etter vår oppfatning en stor fordel, og er viktig at blir videreført i en ny ordning.

Videre så åpner dagens ordning for at også mennesker som ikke innfrir vilkårene for å ha krav på BPA kan få innvilget BPA. Dette er positivt, men vi ønsker også å poengtere at hvorvidt en person som ikke har krav på BPA får innvilget dette vil avhenge fra kommune til kommune, og tidvis fra saksbehandler til saksbehandler. Av andre fordeler kan nevnes at rettigheten følger personen, og således ikke er knyttet opp til et bestemt boforhold, samt at dagens ordning åpner for at BPA også kan anvendes som et forebyggende tiltak (forebygging tvang og makt).

Ulemper

JAG kan se flere utfordringer ved dagens ordning, og har valgt å dele de inn i utfordringer for assistansemottaker, BPA-leverandør og kommune.

For leverandører:

Dagens ordning legger opp til at hver enkelt kommune kan utlyse konsesjon. Det er 357 kommuner i Norge. Hvis man legger til grunn at hver konsesjon varer i 5 år kan dagens ordning i ytterste konsekvens medføre at hver enkelt BPA-leverandør må sende inn 71,4 konsesjonssøknader i året. Riktig nok er det flere kommuner som velger å utlyse konsesjon sammen, men antallet konsesjonssøknader som må sendes inn årlig er allikevel betydelig. Mange av kommunene etterspør samme, eller lignende dokumentasjon ved utlysning, og det virker dermed lite effektivt, både i prosessuell og økonomisk forstand, at hver enkelt kommune skal utlyse sin egen konsesjon med alt det arbeidet dette medfører. En statlig godkjenningssystem ville

JAG Assistanse AS | Postboks 9331 Grønland, 0134 Oslo

T: 962 09 666 | E: post@jagassistanse.no

www.jagassistanse.no

både vært mer effektivt for BPA-leverandører og kommuner, samt medført større grad av forutberegnelighet og brukervalg for assistanseemottakere. Mer om det siste punktet under «For assistanseemottaker».

Dagens ordning medfører også at det er forskjellige vilkår og forskjellige priser for BPA-leveranse fra kommune til kommune. Det har blitt gjort et forsøk på å minke forskjellene i vilkår gjennom anvendelsen av Norsk Standard 8435 (NS), men det er allikevel flere kommuner som legger ved endringer til NS i konsesjonsutlysningen, slik at forskjeller fremdeles forekommer. Dette medfører en økt arbeidsbelastning for leverandørene gjennom kontraktsoppfølging, samt at assistanseemottakere i forskjellige kommuner får forskjellige tilbud/muligheter avhengig av hvilke begrensninger den enkelte kommune setter.

For assistanseemottakere:

Det kan være svært utfordrende for en mottaker av BPA å flytte fra en kommune til en annen. I og med at vedtakene om BPA er fattet per kommune, må assistanseemottaker søke om BPA i den nye kommunen i god tid før flytting skal skje. Selv i de situasjoner hvor assistanseemottaker, ofte gjennom sine representanter, har søkt om BPA i ny kommune i god tid før planlagt flytting, er det ikke sikkert at vedtaket foreligger ved flyttedato, eller eventuelt at det vedtaket som foreligger i ny kommune er på et betraktelig lavere timeantall enn i den gamle kommunen. Dette medfører liten forutberegnelighet for assistanseemottakere ved flytting på tvers av kommunegrenser.

Videre er det ingen garanti for at BPA-leverandøren assistanseemottaker har valgt i én kommune har konsesjon til å kunne levere tjenester i den nye kommunen, ei heller er det sikkert den nye kommunen har åpnet opp for brukervalg og private leverandører. Dette fører ofte til at assistanseemottaker ved flytting må bytte leverandør av BPA selv om de egentlig kunne ønsket å beholde gammel leverandør. Vi ønsker konkret å poengtere i denne sammenheng at det er mange kommuner som setter begrensninger i antall leverandører som kan levere tjenester i en gitt kommune. Dette er en svært uheldig utvikling, da den medfører at BPA-mottakere i en kommune får større valgfrihet, og dermed er mye friere brukervalg, enn BPA-mottakere i eksempelvis nabokommunen. Ytterligere risikerer assistanseemottakere å måtte bytte leverandør ved nye konsesjonsutlysninger, dette på tross av ønske om å beholde tidligere leverandør.

Videre følger BPA oppholdskommuneprinsippet, noe som medfører at det er begrensninger i hvor lenge assistanseemottaker kan oppholde seg utenfor kommunen og bevare retten på BPA. Det er videre svært varierende kompetanse hva gjelder

dette prinsippet i kommunene i Norge, og vi opplever til stadighet at kommuner setter ulovlige begrensninger i assistansemottakeres bevegelsesfrihet, jf. GrL. § 106, med henvisning til dette prinsippet.

Det er også stor variasjon i hvor godt den enkelte kommune informerer om BPA som tjenesteform. I undersøkelse «BPA i ordninger med medarbeidsledelse» fra 2024 utført av JAG, oppga kun 6% at de hadde fått informasjon om BPA fra kommunen. Hva årsaken til at BPA blir underkommunisert fra kommunenes side er, kan vi ikke gi et klart svar på, men vi finner det oppsiktsvekkende at kommunene ikke informerer bedre om denne lovpålagte tjenesteformen.

For kommunen:

Dagens ordning medfører at hver enkelt kommune må ha kompetanse og personale til å saksbehandle, og følge opp, BPA. Det er tydelig ut fra flere BPA-vedtak at mange kommuner, spesielt mindre kommuner, mangler den nødvendige kompetansen for å kunne saksbehandle slike søknader og/eller klagesaker. Dersom BPA hadde blitt flyttet fra kommunen til staten ville denne utfordringen opphørt.

Ytterligere medfører konsesjonsutlysninger merarbeid for kommunene, mer om dette i avsnittet om «leverandør» over.

2. Endringer siden utredningen i 2021

JAG kan ikke se at det har forekommet noen positive endringer siden utredningen i 2021, vi kan derimot se at det har forekommet flere negative endringer siden utredningen. Graden av institusjonalisering virker å være økende, det samme gjelder bruken av fellesløsninger, i motsetning til personrettede, individuelle løsninger og tjenestetilbud. Kommunene virker å ha strammet inn sin tildelingspraksis, som ofte medfører at assistansemottakere får utilstrekkelige, og ofte uforsvarlige, timevedtak.

Vi har sett en økende trend hvor kommunene oppgir en korrelasjon mellom særlig ressurskrevende innbyggere/personer med stort bistandsbehov og anstrengt kommuneøkonomi. Dette er en svært uheldig utvikling.

En annen negativ utvikling siden 2021 er at flere og flere kommuner setter timeprisen for BPA ned ved nye utlysninger. Prisnedgangen har ved flere tilfeller vært så betraktelig at det ikke lenger er mulig å drifte privat BPA i kommunene uten at leverandør går i underskudd etter alle tillegg for kveld/helg/røddag er lagt til. Å

fastsette en statlig minstesats for BPA ville avhjulpet denne utfordringen, eventuelt å fastsette en statlig utregningsmetode for timepris BPA.

3. Hvilke utviklingstrekk ser dere fremover?

Med dagens ordning vil stadig flere personer med kognitive funksjonsnedsettelse bli presset inn i fellesløsninger og institusjoner. Vi ser allerede tendenser på at dette forekommer, og vi mistenker at flere eksempler på dette vil skje når den ventede personalmangelen inntreffer, samt kommunens økonomi stadig blir mer presset. Av erfaring vet vi at det blir vanskeligere for enkeltpersoner å få innfridd sine rettigheter opp mot kommunen når det går dårlig med kommunens økonomi, og BPA er et av de tjenestetilbudene som det fort blir utført kutt i. Vi ønsker også å påpeke at kommunene selv oppgir at de ikke klarer å oppfylle alle de pliktene de har, og at vi vet at BPA da fort er en av de pliktene kommunene ikke klarer å oppfylle i tilstrekkelig og/eller forsvarlig grad. Kommunens løsning på dette problemet kan fort bli institusjonalisering og/eller andre fellesløsninger.

BPA blir av kommunene ofte fremstilt som en dyr tjenesteorganisasjonsform, men det er i realiteten en svært kostnadseffektiv tjeneste. I denne sammenheng ønsker vi å vise til en samfunnsøkonomisk analyse av BPA-ordningen titulert «BPA – et kostnadseffektivt virkemiddel» utarbeidet av Vista Analyse på vegne av BPA-koalisjonen i 2025. Rapporten kan finnes her; [BPA - et kostnadseffektivt virkemiddel](#). Hovedfunnene fra rapporten er:

- Kostnadene per time BPA er bare 60-80% av andre sammenlignbare tjenester i kommunene.
- Over offentlige budsjetter og i kommune-Norge gir bruk av BPA en årlig innsparing på et sted fra 1-3 milliarder kroner. I tillegg kommer innsparinger knyttet til inndekning gjennom skattesystemet på rundt 400 millioner kroner.
- Med endringer av BPA-ordningen som garanterer likestilling og deltakelse i samfunns- og arbeidsliv, vil den prissatte samfunnsøkonomiske gevinsten være på omlag 6,65 milliarder kroner. Gevinst knyttet til økt arbeidsdeltakelse blant de som da vil ha BPA vil være på ca. 3,344 milliarder kroner, mens gevinst knyttet til økt arbeidsdeltakelse blant pårørende er omtrent 3,21 milliarder kroner.

4. Rekrutteringssituasjon for assistenter

JAG opplever stort sett få utfordringer ved rekruttering av assistenter. Dette i stor grad grunnet anvendelsen av ufaglært arbeidskraft, samt at det er mange som ønsker å kombinere en deltidsstilling som BPA-assistent med annet arbeid, familieliv eller andre offentlige ytelser. Det kan derimot tidvis være utfordrende å rekruttere assistenter i kommuner med få innbyggere. Vi forventer også at det vil bli økte utfordringer ved rekruttering dersom lovgiver innfører endringer i reglene for overtidsbetaling for deltidsansatte.

Videre kan JAG informere om at medarbeiderundersøkelsen fra 2025 viste en medarbeidertilfredshet på 95%, at korttids-sykefraværet i JAG for 2025 var på 3,65%, samt at turnover var på 2%.

5. Utfordringer ved dagens finansieringsmodell

Dagens finansieringsmodell for BPA er i hovedsak timebasert: BPA-leverandører fakturerer kommunene for antall timer som leveres. Praksis for fakturering varierer, da enkelte kommuner fakturerer kvartalsvis på forskudd, mens andre fakturerer etterskuddsvis etter faktisk leveranse. I tillegg kan kommuner søke statlig refusjon for særlig ressurskrevende tjenester. Samlet sett skaper dette en finansieringsmodell som er utfordrende både for kommuner og leverandører, av flere grunner:

- *Fragmentering i timesatser og vilkår gir høy administrativ byrde*
De fleste kommuner opererer med ulike timesatser og ulike kontraktvilkår. Dette medfører betydelig merarbeid i form av særskilt oppfølging, rapportering, kontroll, avvikshåndtering og dokumentasjon per kommune. Resultatet er økte indirekte kostnader både hos kommuner og leverandører, uten at dette bidrar til bedre tjenestekvalitet.
- *Uforutsigbar likviditet og økt finansiell risiko*
Ulik praksis for forskudds- og etterskuddsfakturering påvirker leverandørens likviditet og risikoprofil. Ved etterskuddsfakturering bærer leverandøren mer av finansieringsbyrden ved å dekke lønnskostnader før innbetaling. Ved forskuddsfakturering oppstår på sin side behov for korrigeringer dersom faktisk timeforbruk avviker fra plan, noe som skaper mer administrasjon og potensielle tvister. Forskuddsfakturering er bra for leverandørens likviditet, men utfordrende for kommunene.
- *Kompleksitet knyttet til refusjon for ressurskrevende tjenester*
For særlig ressurskrevende tjenester er refusjonsordningen viktig, men den innebærer samtidig ekstra saksbehandling, dokumentasjonskrav og usikkerhet knyttet til avgrensninger, innslagspunkt og tid for utbetaling. At man søker om refusjon for forrige år gir likviditetsutfordringer for kommunen og øker

kompleksiteten i økonomistyringen, særlig i ordninger hvor ressursbehovet endrer seg raskt.

- *Lite effektivt og økt sannsynlighet for avvik og uenighet*
Ulik praksis, ulike satser, ulike kontraktskrav og variasjon i tolkninger gir flere muligheter for misforståelser. Dette øker risikoen for avvik, omtvistede fakturaer, mer tid brukt på avklaringer og større behov for kontrollmekanismer.

Som helhet innebærer dagens finansieringsmodell at en betydelig del av ressursene bindes opp i administrasjon, dokumentasjon og økonomisk oppfølging, fremfor å understøtte stabil tjenesteproduksjon og kvalitetsutvikling. Dette rammer både kommunenes forvaltningskapasitet og leverandørenes evne til effektiv drift og forutsigbar ressursplanlegging.

Videre legger dagens finansieringsmodell opp til store variasjoner i timepris fra kommune til kommune. Enkelte kommuner setter timeprisen så lavt at faren for sosial dumping blir stor, samt at det blir utfordrende for leverandørene å innfri de tariffmessige kravene til lønn og anstendig arbeidsvilkår.

6. Hvordan kan BPA bedre samordnes med annen assistanse på tvers av sektorer?

Kommunen har allerede i dag en plikt til å tilrettelegge tjenestene slik at den enkelte gis et «helhetlig og samordnet» tjenestetilbud, jf. Hol. § 3-4, første ledd, men graden av koordinering avhenger fra kommune til kommune. Det heter i rundskriv I-9/2015 i punkt 4.6 om BPA på andre arenaer at «BPA tildeles normalt ikke for den tid tjenestemottakeren er i barnehage, på skole, arbeid mv.», men videre oppfordres det til at kommunen skal vurdere samordning av ulike tiltak. Hvorvidt kommunen faktisk vurderer en slik samordning fremkommer sjeldent fra vedtak, men vi har sett mange eksempler på at kommunene avslår BPA på andre arenaer, typisk barnehage/skole eller tilrettelagt arbeid, med grunnlag i setningen sitert fra rundskrivet over. På spørsmål om de har vurdert samordning av tjenestene er svaret typisk at det ikke foreligger en plikt for kommunen å innvilge BPA på andre arenaer. Dette er svært uheldig, og det er behov for en oppklaring/endring i fremtidig regelverk slik at assistansemottakers behov sees helhetlig, og ikke oppdelt i forskjellige «fagområder»/sektorer.

Videre er det gjennom tiltaksforskriften åpnet for at mennesker med BPA grunnet fysiske funksjonsnedsettelse kan få innvilget funksjonsassistanse i arbeidslivet. Det

er ikke åpnet for at mennesker med kognitive funksjonsnedsettelse kan få slik bistand. Dette er uheldig, spesielt sett i sammenheng med at mange kommuner også avslår bruk av BPA på assistansemottakers arbeidsplass. I praksis medfører dette at flere BPA-mottakere blir avskåret fra å stå i arbeid, da de ikke får med seg sine menneskelige hjelpemidler (BPA-assistent) inn i tiltaket, og dermed ikke klarer å stå i fullt eller delvis arbeid.

Avslutningsvis ønsker vi å oppfordre til at utvalget anser BPA som et likestillingsverktøy som fremmer livskvalitet og selvbestemmelse, også for mennesker med kognitive funksjonsnedsettelse. For at dette skal være mulig er det helt essensielt at det ikke oppstilles et skille mellom fysiske og kognitive funksjonsnedsettelse hva gjelder retten og tilgangen på BPA, samt at det ikke innføres et forbud mot å ha helsetjenester i BPA-vedtaket. For mange BPA-mottakere med kognitiv funksjonsnedsettelse er det helt nødvendig at de har et fåtall assistenter å forholde seg til, samt at assistentene kjenner BPA-mottaker godt. Dette både grunnet behovet for å forstå assistansemottakers kommunikasjonsform, eksempelvis ved bruk av alternativ og/eller supplerende kommunikasjon (ASK), men også for å forebygge bruk av tvang og makt overfor assistansemottaker. Når det gjelder dette siste punktet har JAG svært god erfaring med at bruk av tvang og makt avtar sterkt, eller forsvinner helt, gjennom organisering av tjenesten som BPA. Til det siste punktet henviser vi til begge rapporter nevnt i dette skrevet, hvor dette er belyst. Vi ønsker også å nevne at å jobbe forebyggende med bruk av tvang og makt er svært kostnadsbesparende for kommunene, samt at det er en lovpålagt plikt å forsøke forebygging før iverksettelse av tvangstiltak kan finne sted.

Avslutningsvis har JAG spisskompetanse på medarbeidslidelse, og vi ser at assistansemottakere, ofte ved hjelp av dyktige nærstående som bistår med arbeidslidelse, får leve fulle og verdige liv på linje med innbyggere uten funksjonshindringer.