



RAPPORT NR. 7-2026

BRUKERSTYRT PERSONLIG ASSISTENT (BPA)

ULLENSAKER, LILLESTRØM, LØRENSKOG OG NES KOMMUNE

SAMMENLIGNENDE UNDERSØKELSE

JUNI 2026

INNHOOLD

SAMMENDRAG	1
1 INNLEDNING	2
1.1 Bakgrunn for prosjektet.....	2
1.2 Formål og problemstillinger	2
1.3 Brukerstyrt personlig assistanse (BPA)	2
1.4 Metode.....	3
1.4.1 Dokumentanalyse	3
1.4.2 Opplysninger fra nøkkelpersoner	3
1.4.3 Statistikk	3
1.4.4 Vignettundersøkelse	3
1.4.5 Verifiseringsprosesser.....	4
1.5 Rapportens oppbygning.....	4
2 STATISTIKK FOR BPA	5
2.1 Statistikk for BPA	5
2.2 Antall brukere av BPA	5
2.3 Antall timer til BPA	6
2.4 Gjennomsnittlig antall timer til BPA per bruker.....	6
2.5 Antall timer per bruker.....	7
2.6 Demografiske analyser	8
3 RUTINER OG PRAKSIS FOR TILDELING AV BPA	9
3.1 Organisering av ansvaret for BPA-ordningen	9
3.2 Rutiner og prosedyrer	9
3.3 Kartlegging av brukerne.....	10
3.4 Tildeling av timer.....	11
3.4.1 Prosedyrer og veiledning for utmåling av timer	11
3.4.2 Praksis for tildeling av timer til utvalgte gjøremål.....	12

3.4.3	Praksis for tildeling av timer til BPA når inngangsvilkåret ikke er oppfylt.....	14
3.4.4	Vedtak i fire saker	15
3.5	Oppstart og bruk av innvilgede timer til BPA	19
3.6	Varighet på vedtak og håndtering av endringer	20
4	KOSTNADER OG RESSURSBRUK TIL BPA.....	22
4.1	Leverandører av BPA.....	22
4.2	Timepriser og administrative kostnader.....	22
4.2.1	Timepriser.....	22
4.2.2	Administrative kostnader.....	23
4.2.3	Oppfølging og kontroll av fakturaer til BPA.....	24
4.3	Evalueringer og brukerundersøkelser	24
5	REVISJONENS KONKLUSJON.....	26
	Tabell 1 Deltakere fra hver kommune for gjennomgang av rapportens faktadel.....	4
	Tabell 2 Antall brukere av BPA.....	5
	Tabell 3 Antall timer til BPA	6
	Tabell 4 Gjennomsnittlig antall timer til BPA per bruker	7
	Tabell 5 Høyest og lavest antall timer innvilget til BPA per uke.....	8
	Tabell 6 Kartlegging av brukerne	10
	Tabell 7 Praksis for tildeling av timer til fritidsaktiviteter og praktisk bistand i hjemmet	13
	Tabell 8 Praksis for tildeling av timer til foreldremøter og samvær med søsken	14
	Tabell 9 Praksis for tildeling av BPA når inngangsvilkåret ikke er oppfylt	15
	Tabell 10 Beskrivelser av sakene i vignettundersøkelsen	16
	Tabell 11 Vedtak i fire saker.....	17
	Tabell 12 Prosedyrer for oppstart av BPA	20
	Tabell 13 Varighet på vedtak	20
	Tabell 14 Leverandører av BPA	22
	Tabell 15 Timepriser for BPA fra private leverandører.....	23

SAMMENDRAG

Romerike revisjon har på oppdrag fra Ullensaker kommune gjennomført undersøkelse av brukerstyrt personlig assistanse (BPA). Analysen er gjennomført som en sammenlignende undersøkelse med Lillestrøm, Lørenskog og Nes, og belyser både rutiner og praksis for tildeling av BPA, samt utviklingen i kostnader og ressursbruk.

Undersøkelsen har hatt følgende problemstillinger:

1. Hvordan er praksis og rutiner for tildeling av BPA i Ullensaker kommune sammenlignet med andre kommuner, når det gjelder:
 - a. saksbehandling og vedtak
 - b. håndtering av endringer samt oppfølging og kontroll av vedtak over tid
2. Hvordan er utviklingen i kostnader og ressursbruk til BPA i Ullensaker kommune sammenlignet med andre kommuner, og hva kan være mulige forklaringer på forskjeller?

Når det gjelder problemstillingen om praksis og rutiner for tildeling av BPA viser undersøkelsen at alle kommunene har mangelfulle rutiner og skriftlige prosedyrer. Flere av rutinene og prosedyrene er under arbeid og mangler godkjenning. Videre inneholder de i liten grad konkrete beskrivelser, herunder når det gjelder kartlegging og vurderinger av brukernes bistandsbehov. Kommunene beskriver likevel en mer omfattende praksis i svarene til revisjonen enn det som kommer frem i prosedyrene, og beskrivelsene er i all hovedsak sammenfallende. Dette gjelder blant annet kartlegging, muligheter for å bruke timer til BPA utenfor kommunens grenser, håndtering av endringer og oppfølging og kontroll av fakturaer. Undersøkelsen viser videre at kommunene beskriver en delvis sammenfallende praksis på områder som det erfaringsmessig kan være forskjeller, herunder tildeling av timer til fritidsaktiviteter. Det er noen variasjoner mellom kommunene på andre områder, herunder varighet på vedtak.

Vignettundersøkelsen, der kommunene ble bedt om å fatte vedtak i fire like, men konstruerte, saker viser at kommunene vurderer sakene ulikt. I én av sakene innvilget Ullensaker kommune og Lørenskog kommune timer til BPA, mens de to andre kommunene ga avslag. I de tre andre sakene ga alle kommunene avslag på BPA, men tilbudet om kommunale tjenester varierte. Noen av vedtakene beskriver konkrete forslag, og kommunens forventninger, til tiltak brukeren kan gjøre for å bli mer selvstendig i hverdagen. Andre vedtak inneholder i mindre grad slik veiledning til brukerne.

Når det gjelder utviklingen i kostnader og ressursbruk viser statistikken at Ullensaker kommune hadde flest brukere av BPA i 2025, og har hatt den største prosentvise økningen i antall brukere i perioden fra 2020 til 2025. Ullensaker kommune hadde videre flest innvilgede timer til BPA i 2025, mens Lørenskog kommune har hatt den største prosentvise økningen i antall vedtatte timer. For alle kommunene har den prosentvise økningen i antall timer vært høyere enn økningen i antall brukere, noe som innebærer at gjennomsnittlig timetall per bruker har gått opp. Videre kommer det frem at Lillestrøm kommune har hatt den laveste timeprisen med private leverandører i perioden fra 2022 til 2025, mens Ullensaker kommune har hatt den høyeste timeprisen.

1 INNLEDNING

1.1 Bakgrunn for prosjektet

Kommunedirektøren i Ullensaker kommune henvendte seg 20.11.2025 til Romerike revisjon IKS for å undersøke mulighetene for at revisjonen kunne ta på seg et oppdrag med å gjennomgå forvaltningspraksis og kostnadsnivå i ordningen for brukerstyrt personlig assistanse (BPA). Revisjonen har utarbeidet en prosjektplan for undersøkelsen. Avtalen med Ullensaker kommune, der prosjektplanen er vedlagt, ble signert 2.3.2026.

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med analysen er å beskrive forvaltningspraksis og identifisere mulige årsaker til høyt kostnadsnivå når det gjelder bruken av BPA i Ullensaker kommune.

Undersøkelsen har følgende problemstillinger:

1. Hvordan er praksis og rutiner for tildeling av BPA i Ullensaker kommune sammenlignet med andre kommuner, når det gjelder:
 - a. saksbehandling og vedtak
 - b. håndtering av endringer samt oppfølging og kontroll av vedtak over tid
2. Hvordan er utviklingen i kostnader og ressursbruk til BPA i Ullensaker kommune sammenlignet med andre kommuner, og hva kan være mulige forklaringer på forskjeller?

1.3 Brukerstyrt personlig assistanse (BPA)

Brukerstyrt personlig assistanse (BPA) er en måte å organisere praktisk bistand og opplæring på. BPA er rettet mot personer med langvarig og stort behov for personlig assistanse (pasient- og brukerrettighetsloven § 2-1 d første ledd). Med langvarig behov menes behov ut over to år (pasient- og brukerrettighetsloven § 2-1 d tredje ledd). Med stort behov menes et tjenestebehov på minst 32 timer per uke (pasient- og brukerrettighetsloven § 2-1 d fjerde ledd). Brukere med tjenestebehov på minst 25 timer per uke har likevel rett til å få tjenester organisert som brukerstyrt personlig assistanse, med mindre kommunen kan dokumentere at slik organisering vil medføre vesentlig økt kostnad for kommunen.

Rettigheten omfatter ikke tjenester som krever flere enn én tjenesteyter til stede eller natttjenester, med mindre brukeren kontinuerlig har behov for slike tjenester (pasient- og brukerrettighetsloven § 2-1 d andre ledd).

Personer med foreldreansvar for hjemmeboende barn under 18 år med nedsett funksjonsevne kan ha rett til å få avlastingstiltak organisert som BPA (pasient- og brukerrettighetsloven § 2-1 d første ledd). Helsetjenester i avlastningstiltak omfattes ikke. Retten omfatter i tillegg personer over 67 år som før fylte 67 år har fått innvilget BPA.

1.4 Metode

1.4.1 Dokumentanalyse

Revisjonen har analysert relevant dokumentasjon som kommunene har oversendt. Dokumentasjonen omfatter beskrivelser av hvordan tjenesten er organisert, herunder om kommunene har private eller kommunale ordninger for BPA, samt rutiner og beskrivelser av praksis for tildeling av BPA. Analysen gir grunnlag for å sammenligne innholdet i kommunenes skriftlige prosedyrer og føringer på området.

1.4.2 Opplysninger fra nøkkelpersoner

Innledningsvis i undersøkelsen har revisjonen hatt samtaler med representanter fra Handikapforbundet og ekspertutvalget om BPA.¹ Hensikten var å få informasjon om på hvilke områder det kan være forskjeller mellom kommunene når det gjelder praktiseringen av BPA-ordningen.

Revisjonen har videre sendt kommunene flere skriftlige spørsmål, der de blant annet har blitt bedt om å beskrive sin praksis. Svarene fra kommunene er presentert i ulike tabeller i rapporten.

1.4.3 Statistikk

Revisjonen har brukt statistikk for å få oversikt over omfang og utvikling i BPA-ordningen i de fire kommunene. Statistikken omfatter blant annet antall brukere, tildelte timer til BPA, antall private leverandører og timepriser. Statistikken er hentet fra Kostra og kommunenes egne tall som er oversendt til revisjonen. Formålet med den statistiske analysen var å undersøke om det kan være forskjeller mellom kommunene når det gjelder utvikling over tid og i enkeltår.

1.4.4 Vignettundersøkelse

Revisjonen har i tillegg gjennomført en vignettundersøkelse. Formålet med en vignettundersøkelse er å identifisere forskjellsbehandling i forvaltningens saksbehandling, samt eventuelle årsaker. En vignettundersøkelse innebærer at like, men konstruerte, saker (vignetter) sendes til behandling hos ulike instanser som har det samme ansvaret (Riksrevisjonen. Veileder i vignettundersøkelse 2008).

I denne undersøkelsen består vignettene av fire konstruerte saker, hvorav tre gjelder voksne brukere og én gjelder et barn. Ullensaker kommune har utarbeidet sakene. Alle de fire kommunene har fått tilsendt de samme sakene, og er bedt om å utforme vedtak til disse. Flere kommuner har påpekt at søknadene er mangelfulle, og at vedtakene bygger på opplysningene som er oppgitt i hver sak.

Formålet med vignettundersøkelsen var å undersøke om det er forskjeller mellom kommunene når det gjelder praksis for å tildele timer til BPA, samt tilbud om eventuelle andre kommunale tjenester. Revisjonen gjør ingen egne vurderinger av hva som vil være «riktig» vedtak i de fire sakene.

¹ Nedsatt av regjeringen 13.10.2025. Utvalget skal vurdere hvordan BPA kan innrettes for å bidra til likestilling, likeverd og samfunnsdeltakelse.

1.4.5 Verifiseringsprosesser

Revisjonen har gjennomført møter med hver av kommunene for å gå gjennom faktadelen av rapporten. Hensikten var å gi kommunene anledning til å korrigere eventuelle feil, og supplere med opplysninger ved behov. Innspill som kom frem i møtene, samt opplysninger som ble oversendt revisjonen i etterkant, er innarbeidet i rapporten. Møtene ble gjennomført 19. og 22.6.2026.

Tabellen under viser deltakere fra hver kommune på møtene med revisjonen.

Tabell 1 Deltakere fra hver kommune for gjennomgang av rapportens faktadel

Kommune	Deltakere
Ullensaker	Avdelingsleder mestringstorget (kontaktperson for revisjonen)
Lillestrøm	Kommunalsjef helsetjenester til voksne Seksjonsleder tildeling barn og unge Spesialkonsulent mottak og vurdering (tjenestetorg for voksne) Rådgiver mottak og vurdering (tjenestetorg for voksne) Rådgiver, fagstab, helse og mestring (kontaktperson for revisjonen)
Lørenskog	Kommunalsjef mestring- og tjenesteveiviser (kontaktperson for revisjonen) Avdelingsleder tildelingskontoret Rådgiver statistikk og analyse Saksbehandler tildelingskontoret
Nes	Avdelingsleder avdeling 2 miljøarbeidertjenesten (kontaktperson for revisjonen) Saksbehandler miljøarbeidertjenesten

1.5 Rapportens oppbygning

Kapittel 2 beskriver statistikk for utvalgte nøkkeltall for BPA. Kapittel 3 beskriver hvordan de fire utvalgte kommunene har organisert BPA-ordningen, samt deres rutiner og praksis for tildeling og oppfølging av BPA. Kapittel 4 beskriver utviklingen i disse kommunene når det gjelder kostnader og ressursbruk til BPA. Revisjonens konklusjon presenteres i kapittel 5.

2 STATISTIKK FOR BPA

2.1 Statistikk for BPA

Dette kapittelet presenterer utvalgte nøkkeltall for BPA for Ullensaker, Lillestrøm, Lørenskog og Nes kommune. Nøkkeltallene gjelder antall brukere av BPA for perioden 2020-2025, antall timer til BPA for perioden 2020-2025, gjennomsnittlig antall timer per bruker for perioden 2020-2025 og det laveste og høyeste antall timer som er innvilget per bruker for perioden 2022-2025.

Revisjonen har hentet ut statistikk fra Kostra, og har bedt kommunene om å oppi andre tall dersom denne statistikken ikke er riktig. I de tilfellene der kommunene har oversendt egne tall, er det derfor disse som vises her. I flere tilfeller er tallgrunnlaget ulikt. Ullensaker kommune skriver til revisjonen at det er differanser mellom den interne oversikten og tallene i Kostra. Kommunen er kjent med at det burde vært ryddet i alle sakene i pasientjournalssystemet på alle brukere. For 2020 er det ifølge kommunen tallene fra Kostra som gjelder. Ifølge Lørenskog kommune stemmer ikke tallene i Kostra for antall timer som er innvilget per bruker for 2025. Kommunen mangler i tillegg opplysninger om det laveste og høyeste antall timer som er innvilget per uke for årene 2022-2025. Kommunen er kjent med den dårlige datakvaliteten, og forklarer dette blant annet med at det kan være mangelfull registrering i fagsystemet samt at kommunen nylig har vært utsatt for dataangrep.

2.2 Antall brukere av BPA

Tabellen under presenterer antall brukere av BPA for perioden fra 2020 til 2025. Tabellen viser i tillegg den prosentvise endringen i løpet av perioden.

Tabell 2 Antall brukere av BPA²

Kommune	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Prosentvis endring i perioden
Ullensaker	40	42	46	62	69	89	122 %
Lillestrøm	51	54	52	55	57	55	8 %
Lørenskog	32	35	34	34	43	45	41 %
Nes	11	14	12	13	17	17	55 %

Kilde: Statistikkbanken i SSB (KOSTRA) tabell 09939 og tall fra Ullensaker, Lillestrøm, Lørenskog og Nes kommune

² For Ullensaker kommune er tallene i Kostra feil for alle årene, og tallene er oversendt fra kommunen. For Lillestrøm, Lørenskog og Nes er tall for 2020 hentet fra Kostra, tall for 2021-2025 er oversendt fra kommunen.

Tabellen viser at Ullensaker kommune har flest brukere av BPA i 2025, mens Nes kommune har færrest. Videre viser tabellen at antall brukere har økt i alle kommunene fra 2020 til 2025. Ullensaker kommune har hatt den største økningen med 122 prosent, mens i Lillestrøm kommune har antall brukere økt med åtte prosent.

2.3 Antall timer til BPA

Tabellen under presenterer antall timer som er innvilget til BPA for perioden fra 2020 til 2025. Tabellen viser i tillegg den prosentvise endringen i løpet av perioden.³

Tabell 3 Antall timer til BPA

Kommune	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Prosentvis økning i perioden
Ullensaker	57 512	58 156	73 457	86 251	127 185	154 775	169 %
Lillestrøm	75 344	101 173	105 229	110 356	121 708	141 044	87 %
Lørenskog	21 454	21 626	34 049	39 574	75 471	98 327	358 %
Nes	37 586	35 608	40 718	49 999	49 316	68 354	82 %

Kilde: Statistikkbanken i SSB (KOSTRA) tabell 11643 og tall fra Ullensaker, Lillestrøm, Lørenskog og Nes kommune

Tabellen viser at Ullensaker kommune har flest innvilgede timer til BPA i 2025, mens Nes kommune har færrest. Videre viser tabellen at alle kommunene har hatt en økning i antall timer som er innvilget til BPA i perioden fra 2020 til 2025. Lørenskog kommune har hatt den høyeste prosentvise økningen med 358 prosent. Nes kommune har hatt den laveste økningen med 82 prosent.

2.4 Gjennomsnittlig antall timer til BPA per bruker

Tabellen under presenterer gjennomsnittlig antall timer som er innvilget til BPA per bruker for perioden fra 2020 til 2025. Tabellen viser i tillegg den prosentvise endringen i løpet av perioden.⁴

³ For Ullensaker kommune er tallene i Kostra feil for alle årene, og tallene er oversendt fra kommunen. For Lillestrøm, Lørenskog og Nes er tall for 2020-2024 hentet fra Kostra, tall for 2025 er oversendt fra kommunene.

⁴ For Ullensaker kommune er tallene i Kostra feil for alle årene, og tallene er oversendt fra kommunen. For Lillestrøm, Lørenskog og Nes er tall for 2020-2024 hentet fra Kostra, tall for 2025 er oversendt fra kommunene.

Tabell 4 Gjennomsnittlig antall timer til BPA per bruker

Kommune	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Prosentvis endring i perioden
Ullensaker	1 438	1 385	1 597	1 391	1 843	1 739	21 %
Lillestrøm	1 477	1 874	2 024	2 006	2 136	2 564	74 %
Lørenskog	670	618	1 001	1 149	1 755	2 185	226 %
Nes	3 417	2 443	3 393	3 846	2 901	4 021	18 %

Kilde: Tabell 2 og 3

Tabellen viser at Nes kommune har høyest gjennomsnittlig antall innvilgede timer til BPA per bruker i 2025, mens gjennomsnittet er lavest i Ullensaker. Videre viser tabellen at Lørenskog kommune har hatt den høyeste prosentvise økningen med 226 prosent i perioden fra 2020 til 2025, mens Nes kommune har hatt den laveste økningen med 18 prosent.

2.5 Antall timer per bruker

Kommunene har oversendt statistikk for antall timer per bruker fra 2022 til 2025. Tabellen under viser det laveste og høyeste antall timer som er innvilget per uke.⁵

⁵ Lillestrøm har oppgitt ulike data for voksne (over 18 år) og barn (under 18 år).

Tabell 5 Høyest og lavest antall timer innvilget til BPA per uke

Kommune	2022	2023	2024	2025
Ullensaker	5 t/uke	5 t/uke	5 t/uke	5 t/uke
	168 t/uke	168 t/uke	168 t/uke	168 t/uke
Lillestrøm	2 t/uke	3 t/uke	3 t/uke	7,25 t/uke
Voksen	183 t/uke	183 t/uke	183 t/uke	183 t/uke
Lillestrøm	34 t/uke	27 t/uke	27 t/uke	27 t/uke
Barn	153,87 t/uke	153,87 t/uke	153,87 t/uke	153,87 t/uke
Lørenskog	Mangler data	Mangler data	Mangler data	8,1 t/uke 280,8 t/uke
Nes	12 t/uke	15 t/uke	18,5 t/uke	18,5 t/uke
	140 t/uke	140 t/uke	336 t/uke	336 t/uke

Kilde: Ullensaker, Lillestrøm, Lørenskog og Nes kommune

Tabellen viser at brukeren som har lavest antall timer innvilget til BPA i 2025 tilhører Ullensaker kommune, mens brukeren som har høyest antall timer innvilget til BPA tilhører Nes kommune.

2.6 Demografiske analyser

Revisjonen har bedt kommunene oversende demografiske vurderinger av behovet for BPA. I svaret fra Ullensaker kommune står det at kommunen har en yngrebølge, da det er registrert svært mange unge med bistandsbehov. Kommunen har ingen mer detaljert analyse. I svaret fra Lillestrøm kommune står det at kommunen har hatt en økning i BPA, særlig i antall timer, i løpet av siste årene. Kommunen benytter generelle befolkningsframskrivninger, men har ikke gjennomført noen særskilte demografiske analyser eller framskrivning av behovet for BPA. Både Lørenskog kommune og Nes kommune har svart at de ikke har noen demografiske vurderinger av behovet for BPA.

3 RUTINER OG PRAKSIS FOR TILDELING AV BPA

3.1 Organisering av ansvaret for BPA-ordningen

Kommunene har organisert ansvaret for BPA på ulike måter. I Ullensaker kommune er det mestringstorget som tildeler tjenesten BPA. Mestringstorget er underlagt kommunalområdet helsevern og sosial omsorg.

I Lillestrøm kommune er ansvaret for personer over 18 plassert innen tjenesteområdet helse og mestring, tjenestetorg, mens ansvaret for personer under 18 år er plassert innen tjenesteområdet oppvekst, tjenestetorg for barn og unge. Søknaden avgjøres i inntaksmøte i tjenestetorget. Lillestrøm kommune er den eneste av de fire kommunene som har organisert ansvaret for BPA til voksne og barn i ulike tjenesteområder.

I Lørenskog kommune ligger tildelingsmyndigheten for saksbehandling av søknader om BPA i tildelingskontoret. Tildelingskontoret er organisatorisk plassert direkte under kommunalområdet mestring- og tjenesteveiviser. Det er et eget saksbehandlerteam som kartlegger og fatter vedtak om BPA.

I Nes kommune ligger ansvaret under virksomhetsleder i miljøarbeidertjenesten. Det er teamkoordinator som følger opp den utøvende delen og saksbehandler som følger opp ved utredning og vedtak.

3.2 Rutiner og prosedyrer

Revisjonen har i forbindelse med dokumentbestillingen bedt kommunene om å oversende rutiner, herunder saksbehandlingsrutiner og tildelingskriterier, og eventuelle beskrivelser av praksis for tildeling av BPA.

Lørenskog og Ullensaker kommune har oversendt ulike rutiner og prosedyrer for å behandle søknader om BPA og oppstart av BPA. Ullensaker kommune har oversendt en prosedyre for saksbehandling ved tildeling av helse- og omsorgstjenester godkjent 3.6.2014 samt utkast til en revidert prosedyre. Kommunen har i tillegg oversendt en intern guide for BPA. Lørenskog kommune har oversendt en tjenestebeskrivelse som er under revisjon og mangler godkjenning.

Lillestrøm og Nes kommune har ikke oversendt egne rutiner for saksbehandling, men viser til Helsedirektoratets opplæringshåndbok om BPA (IS-2313). Lillestrøm kommune opplyser i svarbrevet til revisjonen at rutine for saksbehandling av søknader til brukere over 18 år er under arbeid. Videre har Lillestrøm kommune oversendt skjemaer for å kartlegge voksne brukere og barn.

Ullensaker og Lillestrøm kommune viser i tillegg til Helsedirektoratets "veileder for saksbehandling av tjenester etter helse- og omsorgstjenesteloven» (IS 2442). Ifølge svaret fra Nes kommune, tildeler kommunen BPA etter lovverk og tildelingskriterier for Nes kommune (vedtatt av kommunestyret 3.12.2019, revidert 24.3.2026).

3.3 Kartlegging av brukerne

Gjennomgangen av dokumentasjonen som revisjonen har mottatt viser at innholdet i prosedyrene varierer mellom kommunene. Tabellen under viser innholdet i prosedyrene når det gjelder kartlegging av brukerne. For Lillestrøm kommune er opplysningene hentet fra kartleggings skjemaene for både voksne brukere og barn. Når det gjelder døgnklokke⁶, viser tabellen om kommunene har utarbeidet egne maler som viser hvilke gjøremål brukerne skal gi opplysninger om.

Tabell 6 Kartlegging av brukerne

Kommune	Samtale og verktøy for kartlegging	Hjemmebesøk	Døgnklokke
Ullensaker	<p>Ifølge godkjent prosedyre skal kartleggingsamtale gjennomføres ved behov. Prosedyren viser til sjekklister for gjennomføring av vurderingsbesøk/kartleggingsamtale, men revisjonen har ikke mottatt denne.</p> <p>Forslag til revidert prosedyre beskriver ikke kartleggingsamtale.</p> <p>Viser til IPLOS for voksne brukere.</p> <p>Viser til en sjekklister for tildeling av brukerstyrt personlig assistanse. Revisjonen har ikke mottatt denne sjekklisten.</p>	<p>Ifølge godkjent prosedyre skal vurderingsbesøk gjennomføres ved behov.</p> <p>I en kommentar til revidert prosedyre er det foreslått å legge til en beskrivelse av hjemmebesøk.</p>	Ja
Lillestrøm Voksen	Kartleggings skjema som bygger på IPLOS.	Nei	Nei
Lillestrøm Barn	Beskriver flere spørsmål som kan være aktuelle å stille til barnet og til eventuelle søsken.	Nei	Ja Inneholder 22 gjøremål
Lørenskog	Beskriver kommunikasjon i kartleggingsfasen der det står at	Nei	Ja

⁶ En døgnklokke beskriver ulike oppgaver og gjøremål i hverdagen for å dokumentere hva man bruker tid på.

	kommunen har behov for helseopplysninger fra lege og at kommunen skal avklare søkerens evne til å ivareta rollen som arbeidsleder.		Inneholder 13 gjøremål
Nes	Nei ⁷ I forbindelse med gjennomgangen av rapportens faktadel viser kommunen til IPLOS for kartlegging av brukerne.	Nei	Nei Kommunen lager en døgneklokke i hver sak

Kilde: Ullensaker, Lillestrøm, Lørenskog og Nes kommune

I svarene til revisjonen kommer det frem at alle kommunene har en mer omfattende praksis for kartlegginger enn det som kommer frem i prosedyrene. Alle kommunene opplyser om at de innhenter opplysninger fra brukerne, blant annet gjennom kartleggingsamtaler samt gjennomfører hjemmebesøk. De henter i tillegg inn relevant dokumentasjon, herunder legeerklæringer. Videre beskriver alle kommunene at de bruker døgneklokke som en del av grunnlaget for å vurdere retten til BPA. Kommunene vurderer i tillegg brukernes evne til arbeidsledelse som en del av kartleggingen. Lillestrøm kommune har beskrevet spesifikke prosedyrer og dokumentasjon for kartlegging av barn.

3.4 Tildeling av timer

3.4.1 Prosedyrer og veiledning for utmåling av timer

Gjennomgangen av dokumentasjonen som kommunene har oversendt viser også hvorvidt det er gitt føringer når det gjelder hvilke gjøremål som kan gi rett til BPA og veiledning til utmåling av tidsbruk.

Utkast til prosedyren for Lørenskog kommune inneholder en liste med ulike gjøremål som kan gi grunnlag for BPA. Denne listen inneholder seks hovedtiltak⁸ og 14 tiltak fordelt på de ulike hovedtiltakene. Utkastet beskriver i tillegg seks gjøremål som vanligvis ikke omfattes av BPA.⁹ Lørenskog har i tillegg utarbeidet en egen veiledning til utmåling av timer som beskriver et anslag for tidsbruk til seks gjøremål.¹⁰ Ifølge kommunen er dette ment som et verktøy for å sikre at metodikken for saksbehandlingen er tilnærmet lik. Det presiseres at det er flere forhold som kan påvirke utfallet av omfang.

Ingen av prosedyrene til de andre kommunene gir spesifikke føringer, utover eksempler som trekkes frem i Helsedirektoratets opplæringshåndbok for BPA og kartlegginger av brukerne. I forbindelse

⁷ Veilederen til Helsedirektoratet inneholder ingen beskrivelser utover at kommunen skal foreta en individuell vurdering av den enkeltes behov for tjenester.

⁸ Sosial fungering, kognitiv svikt, ivareta egen helse, husholdningsfunksjoner og egenomsorg

⁹ Dyrehold og vanne blomster, vedlikehold og oppussing av boligen, hagearbeid, fysisk tungt arbeid f.eks. flyttehjelp, hovedrengjøring og transport til og fra tjenesten.

¹⁰ Sosial deltakelse, alminnelig husarbeid, spising, ivareta egen økonomi, skaffe seg varer og tjenester og lage mat.

med gjennomgang av rapportens faktadel kommer det frem at Nes kommune er i ferd med å ferdigstille nye tildelingskriterier, som blant annet omfatter BPA, som skal gjelde fra 1.8.2026.

Lillestrøm kommune er den eneste kommunen som har spesifisert grunnlaget for utmåling av timer til barn. Ifølge kommunen tar utregningen utgangspunkt i momentene i rundskriv I-42/98 (omsorgsstønad), herunder:

- barnets alder
- omsorgsplikten
- omfang og belastning
- varighet av behov (må være forventet å vare minst 2 år).

Kommunen legger til at det gjennomføres en barnets beste-vurdering, inkludert hensyn til søsken (deres beste). Timeantallet som beregnes, innvilges som BPA. Dersom bruker også fyller vilkårene for støttekontakt, innlemmes dette normalt i BPA-timene. Videre står det at kommunen ikke gir BPA i skoletid, med mindre det foreligger fritak fra opplæringsplikten.

I forbindelse med gjennomgangen av rapportens faktadel legger Lillestrøm kommune til at når det gjelder «barnets beste»-vurderinger i BPA-saker for voksne, er det blitt påpekt at hensynet til "barnets beste" inngår i vurderingen av rett til BPA og i utmåling der det er aktuelt. Samtidig savnes det interne retningslinjer for hvordan "barnets beste" skal vurderes. Slike retningslinjer er planlagt utarbeidet på sikt. Kommunen legger blant annet til grunn føringer fra Helsedirektoratet, herunder veilederen «Rett til praktisk bistand til utførelse av foreldreoppgaver». Veilederen angir at det kan gis praktisk bistand til nødvendige omsorgs- og foreldreoppgaver, og at BPA i flere tilfeller blir innvilget til slike formål på bakgrunn av disse føringene. Lillestrøm kommune (voksentjenesten) vurderer at dette bidrar til ivaretagelsen av hensynet til barnets beste i BPA-saker.

3.4.2 Praksis for tildeling av timer til utvalgte gjøremål

Revisjonen har bedt kommunene beskrive praksis for utmåling av timer til ulike gjøremål. Handikapforbundet har gitt innspill til hvilke gjøremål de er kjent med at det kan være ulik praksis når det gjelder tildeling. De ulike gjøremålene som er valgt i denne undersøkelsen er fritidsaktiviteter og praktisk bistand i hjemmet for voksne brukere. Videre har revisjonen bedt kommunene om å beskrive praksis for å tildele timer til foreldremøter og andre arrangementer i regi av barnehage og/eller skole og samvær med søsken til barn som har et omfattende bistandsbehov.

Tabellen under oppsummerer kommunenes svar om deres praksis for tildeling av timer til fritidsaktiviteter og praktisk bistand i hjemmet.

Tabell 7 Praksis for tildeling av timer til fritidsaktiviteter og praktisk bistand i hjemmet

Kommune	Fritidsaktiviteter	Praktisk bistand i hjemmet
Ullensaker	Ca. 3-5 timer pr uke.	Individuell vurdering, ikke spesifisert anslag.
Lillestrøm Voksen	Det gis i utgangspunktet tjenester innenfor det som omfattes av støttekontaktordningen, normalt i størrelsesorden tre til fem timer per uke.	I BPA-vedtak gis det timer til alle praktiske bistandsoppgaver dersom det samlede bistandsbehovet overstiger innslagspunktet på 25 timer per uke. Dersom behovet er under 25 timer, ivaretas praktisk bistand av de ordinære hjemmetjenestene.
Lillestrøm Barn	Det vurderes om bruker fyller retten til støttekontakt. Det legges i så fall inn timer til dette i vedtaket. Normalt nivå er 3 timer per uke.	Gis ikke til barn.
Lørenskog	Fysisk aktivitet: Følger Helsedirektoratets anbefalinger om 2,5 til 5 timer i uken. Sosial aktivitet: mer skjønnsbasert normalt 2-4 timer per uke.	Vanligvis 1,5 time hver tredje uke. Hos hjemmetjenesten drar de på kartlegging, og der det er behov for hyppigere intervall med praktisk bistand gjøres det en individuell vurdering på dette. I BPA saker er det ofte et større hjelpebehov enn hos de som får tradisjonelle tjenester, og standard omfang ender ofte på gjennomsnittlig 1 time i uka.
Nes	Hjemler dette under støttekontakt, i gjennomsnitt 2-4 timer per uke.	Kommunen har ikke en standard utmåling, men i gjennomsnitt utmåles det fra 1-2 timer per dag til 1 time i uka. Dersom det gis praktisk bistand fra f. eks hjemmetjenesten er det standard med 1-1,5 time hver 4 uke.

Kilde: Opplysninger fra Ullensaker, Lillestrøm, Lørenskog og Nes kommune

Tabellen viser at kommunene i all hovedsak har beskrevet en lik praksis når det gjelder vurderinger av fritidsaktiviteter. Når det gjelder praktisk bistand i hjemmet kommer det frem at dette er individuelle og skjønnsmessige vurderinger, slik at det er vanskeligere å beregne et gjennomsnittlig anslag.

Tabellen under oppsummerer kommunenes svar når det gjelder praksis for tildeling av timer til foreldremøter og andre arrangementer i regi av skole og/eller barnehage og samvær med søsken til barn som har et omfattende bistandsbehov.

Tabell 8 Praksis for tildeling av timer til foreldremøter og samvær med søsken

Kommune	Foreldremøter m.m.	Samvær med søsken
Ullensaker	Foreldreansvaret beregnes alltid delt mellom de to som har foreldreansvar – er det forventet to møter pr. år - gir vi kompensasjon for timer til et møte.	Saker som gjelder barn blir alltid vurdert som avlastning for foreldrene og barnets beste, inkludert søsken og deres behov.
Lillestrøm Voksen	Det gis ikke timer spesifikt til enkeltaktiviteter, men til det samlede behovet for praktisk oppfølging knyttet til barnets hverdag.	Ikke aktuelt.
Lillestrøm Barn	Det utmåles ikke timer til dette formålet i kommunens vedtak.	Det utmåles ikke timer direkte til dette formålet. Når foresatte får avlastning i form av BPA så får de tid til å være sammen med de andre barna.
Lørenskog	Tildeler ikke timer til dette formålet.	Hos barn med store funksjonsnedsettelse har vi i enkelte tilfeller innvilget avlastning til foreldrene i tillegg til timene som er innvilget i BPA vedtaket som skal dekke fysiske/normalt hjelpebehov.
Nes	Utmåler ikke timer til foreldremøter eller sporadiske aktiviteter i regi av skole og barnehage.	Utmåler ikke timer til at BPA bare skal være sammen med søsken til et barn med omfattende bistandsbehov. I enkelte saker har søsken eget vedtak om timer til støttekontakt.

Kilde: Opplysninger fra Ullensaker, Lillestrøm, Lørenskog og Nes kommune

Når det gjelder tildeling av timer til foreldremøter viser tabellen at Ullensaker kommune er den eneste kommunen som tildeler timer til dette ved å gi kompensasjon til ett foreldremøte per år ved delt foreldreansvar. Når det gjelder samvær med søsken til barn som har et omfattende bistandsbehov, viser tabellen at kommunene har en delvis lik praksis.

3.4.3 Praksis for tildeling av timer til BPA når inngangsvilkåret ikke er oppfylt

Etter innspill fra Lillestrøm kommune har revisjonen bedt kommunene om å beskrive praksis for tildeling av BPA når inngangsvilkåret ikke er oppfylt. Med inngangsvilkåret forstår vi her et

bistandsbehov som er under 25 timer per uke. Vi har i tillegg bedt kommunene som kan innvilge BPA i slike tilfeller om å beskrive hvilke kriterier som ligger til grunn for vurderingen av om behovet skal dekkes gjennom BPA eller tjenester. Tabellen under presenterer kommunenes svar.

Tabell 9 Praksis for tildeling av BPA når inngangsvilkåret ikke er oppfylt

Kommune	Beskrivelse av praksis
Ullensaker	Kommunen har innvilget flere vedtak på BPA under 25 timer per uke, da kommunen ikke har kunnet dekke opp behovet med ordinære tjenester.
Lillestrøm	Kommunen innvilger sjelden BPA der inngangsvilkåret ikke er oppfylt, herunder dersom bruker ikke har et bistandsbehov på minst 25 timer per uke. I slike tilfeller dekkes behovet i stedet gjennom andre tjenester.
Lørenskog	Kommunen tildeler i all hovedsak ikke BPA dersom hjelpebehovet er beregnet til å være under 25 timer per uke. Det gjøres likevel individuelle vurderinger i hver enkelt sak. Dersom det er forhold i saken som gjør at kommunen ikke klarer å dekke hjelpebehovet på en forsvarlig måte med egne tradisjonelle tjenester, eller det er helt spesielle hensyn, kan det vurderes å innvilge BPA.
Nes	Nes kommune gir ikke BPA dersom bistandsbehovet er under 25 timer per uke.

Kilde: Opplysninger fra Ullensaker, Lillestrøm, Lørenskog og Nes kommune

Tabellen viser at Lillestrøm og Lørenskog kommune som hovedregel ikke innvilger timer til BPA når inngangsvilkåret ikke er oppfylt. Ullensaker kommune har innvilget flere vedtak på grunn av at kommunale tjenester ikke kan dekke opp brukernes behov.

3.4.4 Vedtak i fire saker

For å undersøke kommunenes praksis for tildeling av timer, har revisjonen gjennomført en vignettundersøkelse. Vignettundersøkelsen består av fire konstruerte saker, tre voksne brukere og ett barn. Sakene er utarbeidet av Ullensaker kommune. Tabellen under oppsummerer innholdet i søknadene i de fire sakene.

Tabell 10 Beskrivelser av sakene i vignettundersøkelsen

Sak og personalia	Kortfattet beskrivelse av søknaden
<p>Sak 1 – voksen</p> <ul style="list-style-type: none"> - Er 100% ufør - Bor sammen med ektefelle som er i full jobb. - Har voksne barn 	<p>Trenger omfattende bistand til måltider, påkledning og personlig hygiene. Ønsker også bistand til å være sosial og til å utføre ulike former for fysisk aktivitet.</p> <p>Ikke spesifisert antall timer.</p>
<p>Sak 2 – voksen</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ingen informasjon om ufør - Ingen informasjon om sivilstatus. Legger til grunn at vedkommende bor alene, og ikke har barn 	<p>Søker om 25 timer BPA per uke, fordelt på praktisk bistand i hjemmet, hjelp til handling og andre nødvendige gjøremål, samt støtte til å kunne delta i aktiviteter utenfor hjemmet. Timene er ifølge søknaden fordelt slik på de ulike aktivitetene:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Praktisk bistand i hjemmet - ca. 10 timer per uke - Handling og praktiske gjøremål utenfor hjemmet - ca. 5 timer per uke - Klesvask, orden i hjemmet og praktiske hverdagsoppgaver - ca. 5 timer per uke - Sosiale aktiviteter og deltakelse i samfunnet - ca. 5 timer per uke
<p>Sak 3 – voksen</p> <ul style="list-style-type: none"> - Skal flytte sammen med samboer 	<p>Har behov for assistanse i hverdagen. Assistansebehovet er ifølge søknaden størst utenfor hjemmet, ettersom brukeren vegrer seg for å dra ut uten ledsager/bistand, men har også bistandsbehov i hjemmet. Mener at 33,5 timer BPA per uke vil dekke bistandsbehovet. Brukeren har søkt om timer til BPA fordelt slik:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Husholdningsoppgaver (vask av kjøkken, bad, støvsuge, vaske gulv, vaske overflater og rydde) - 2,5 time - Skifte sengetøy og legge på nytt - 30 minutter - Klesvask, sortere, henge opp tøy, brette tøy -1 time per uke. - Bistand til frokost: 30 minutter daglig x 7 - 3,5 timer i uken - Bistand til middag: 60 minutter x 7 - 7 timer i uken - Forefallende husarbeid (tømme søppel, oppvaskmaskin) - 1 time - Svømming 2 ganger i uken x 1,5 timer hver gang (trenger bistand og skyss dit) - 5 timer. - Gå tur/trene - 6 timer - Storinnkjøp av matvarer og husholdningsartikler - 1 time. - Fritid - 6 timer

<p>Sak 4 – barn</p> <ul style="list-style-type: none"> - sju år - bor sammen med to søsken og foreldre i jobb (mor 80 % og far 100 % stilling) 	<p>Har behov for omsorg, støtte, regulering, veiledning, motivering, tilsyn og personrettet bistand gjennom hele døgnet</p> <p>Søker om 37,5 timer mer uke</p> <ul style="list-style-type: none"> - ulike daglige aktiviteter og oppfølging - tid til å være sammen med søsken
--	--

Kilde: Ullensaker kommune

De fire kommunene har saksbehandlet søknadene, og sendt vedtakene til revisjonen. Tabellen under oppsummerer svarene fra kommunene i hver av sakene.

Tabell 11 Vedtak i fire saker

Kom-mune	Sak 1 Voksen	Sak 2 Voksen	Sak 3 Voksen	Sak 4 Barn
Ullensaker	<p>Innvilget BPA</p> <p>Inntil 12 timer BPA per uke (624 timer per år)</p>	<p>Avslag BPA</p> <p>Innvilget 1 time kommunale tjenester per uke.</p> <p>Praktisk bistand og opplæring 1 time per uke</p>	<p>Avslag BPA</p> <p>Innvilget 7 timer og 5 minutter kommunale tjenester per uke.</p> <p>Praktisk bistand 35 minutter hver uke</p> <p>Hjemmesykepleie 2,5 timer per uke</p> <p>Fritidskontakt 4 timer per uke</p>	<p>Avslag BPA</p> <p>Innvilget avlastning 40 timer per måned</p>
Lillestrøm	<p>Avslag BPA</p> <p>Innvilget kommunale tjenester (ikke spesifisert totalt)</p> <p>Supplerende tjenester som hjemmesykepleie og praktisk bistand i hjemmet</p>	<p>Avslag BPA</p> <p>Innvilget 5 timer kommunale tjenester per uke.</p> <p>Støttekontakt 3 timer per uke.</p> <p>Hjemmehjelp 2 timer per uke.</p>	<p>Avslag BPA</p> <p>Innvilget 10 timer kommunale tjenester per uke.</p> <p>Praktisk bistand 1,5 time per uke</p> <p>Hjemmesykepleie 3,5 timer per uke</p>	<p>Avslag BPA</p> <p>Vedtak om avlastning vil bli revurdert.</p>

	(ikke spesifisert antall timer per uke). Støttekontakt inntil 3 timer per uke til trening og sosiale aktiviteter.		Støttekontakt 5 timer per uke.	
Lørenskog	Innvilget BPA 31,5 timer BPA per uke (1 638 timer per år).	Avslag BPA Ikke tilbud om øvrige tjenester.	Avslag BPA Innvilget 11,5 timer kommunale tjenester per uke. Praktisk bistand med 2,5 time per uke. Støttekontakt 9 timer per uke.	Avslag BPA Innvilget avlastning , ikke spesifisert antall timer.
Nes	Avslag BPA Innvilget kommunale tjenester (ikke spesifisert antall timer totalt). Helsetjenester til daglig morgenstell og kveldsstell, herunder personlig hygiene og påkledning. Støttekontakt 3 timer per uke.	Avslag BPA Innvilget 7 timer og 30 minutter kommunale tjenester per uke. Praktisk bistand (hjemmehjelp) 1,5 timer for husarbeid, 1 time til handling og 1 time personlig assistanse til klesvask og diverse oppgaver i husholdningen.	Avslag BPA Innvilget 10 timer og 45 minutter kommunale tjenester per uke.: Praktisk bistand med 1 time per uke. Personlig assistanse 5 timer og 45 minutter per uke. Støttekontakt 4 timer per uke.	Avslag BPA Innvilget 1 helg per måned på kommunens avlastningsbolig for barn. Kommunen ser at det kan være behov for individuell plan (IP) og barnekoordinator, og ønsker et nytt møte for nærmere utredning.

	Hjemkjøring av hjemmelaget middag fra kjøkkenet på Nes sykehjem daglig.	Hjemmesykepleie ved behov. Støttekontakt 4 timer per uke.		
--	---	--	--	--

Kilde: Vedtak fra Ullensaker, Lillestrøm, Lørenskog og Nes kommune

Tabellen viser at Ullensaker kommune innvilget inntil 12 timer mer uke i sak 1, som er en voksen bruker, mens Lørenskog kommune innvilget 31,5 timer per uke. Lillestrøm kommune og Nes kommune ga avslag i sak 1. Alle kommunene ga avslag i de tre andre sakene.

Videre viser tabellen at kommunene innvilger timer til andre kommunale tjenester i flere av sakene. Også her er det variasjoner mellom kommunene, både når det gjelder hvilke kommunale tjenester som tilbys, herunder praktisk bistand i hjemmet og støttekontakt, og antall timer.¹¹ Samtidig viser gjennomgangen noen likhetstrekk i utmålingen av timer. Alle kommunene legger til grunn at samboere/ektefeller deler på husarbeid. Ved vurderingen av retten til BPA for barn tar de også hensyn til den omsorgen som normalt kan forventes ut fra barnets alder.

Det er variasjoner mellom vedtakene når det gjelder veiledning til brukerne. Noen av vedtakene beskriver konkrete forslag, og kommunens forventninger, til tiltak brukeren kan gjøre for å bli mer selvstendig i hverdagen. Dette gjelder blant annet bruk av hjelpemidler og handling i nettbutikk.

I forbindelse med gjennomgangen av rapportens faktadel legger Lillestrøm kommune til at kommunen veileder gjennomgående i sine BPA-vedtak mot bruk av hjelpemidler, kurs hos for eksempel blindeforbundet og lignende tilbud, der det vurderes at bruker kan oppnå selvstendighet i utførelsen av enkelte oppgaver gjennom tilrettelegging. Hvor mye veiledning som gis kan imidlertid variere mellom saksbehandlere. Det arbeides derfor med å innføre en mer enhetlig praksis, med sikte på å ivareta forvaltningsloven § 11 om veiledningsplikt.

3.5 Oppstart og bruk av innvilgede timer til BPA

Revisjonen har undersøkt kommunenes praksis når det gjelder oppstart av BPA. Revisjonen har i tillegg undersøkt kommunenes praksis når det gjelder bruk av BPA, med vekt på muligheten til å bruke timer til BPA på reiser utenfor kommunen.

Tabellen under viser kommunenes beskrivelser av oppstart av BPA i deres prosedyrer.

¹¹ Brukerne betaler en egenandel for praktisk bistand i hjemmet. Det er ingen egenandel for støttekontakt.

Tabell 12 Prosedyrer for oppstart av BPA

Kommune	
Ullensaker	Ingen skriftlige prosedyrer for oppstart av BPA. Avdelingsleder for mestringsstorget skriver kontrakter for leverandørene som blir valgt
Lillestrøm	Det gjennomføres oppstartsmøter med bruker, leverandør og kommunen. I møtet gjennomgås roller, oppgaver, retningslinjer og forventninger. Kommunen har utarbeidet egne maler for å gjennomføre og skrive referat fra oppstartsmøter. Avtalen med leverandør signeres i oppstartsmøtet.
Lørenskog	Prosedyren beskriver kommunikasjon omkring oppstart av tjenesten i seks steg samt ansvar og prosess for å starte opp tjenesten. Det gjennomføres ikke oppstartsmøte.
Nes	Ingen skriftlige beskrivelser av prosedyrer for oppstart av BPA.

Kilde: Opplysninger fra Ullensaker, Lillestrøm, Lørenskog og Nes kommune

Når det gjelder reiser utenfor kommunenes grenser, beskriver alle kommunene i all hovedsak en lik praksis. Dette innebærer at brukerne kan benytte BPA ved reiser utenfor kommunen under forutsetning at reisen er i samsvar med arbeidsmiljøloven og ikke medfører økte kostnader for kommunen. Ved reiser til utlandet, lengre opphold i annen kommune og/eller opphold på heldøgns institusjon skal kommunen varsles. Kommunen vil deretter vurdere om BPA kan brukes til den aktuelle reisen eller oppholdet.

3.6 Varighet på vedtak og håndtering av endringer

Revisjonen har spurt kommunene om varigheten på vedtak. Tabellen under viser hvordan kommunene har svart.

Tabell 13 Varighet på vedtak

Kommune	Varighet på vedtak
Ullensaker	I all hovedsak blir vedtak om BPA innvilget for to år. I enkelte saker i oppstart ett år for rask evaluering. Dette blir individuelt vurdert i hver enkelt sak.
Lillestrøm Voksen	Vedtak om BPA tidsbegrenses og revurderes jevnlig. Alle vedtak skal vurderes på nytt minst hvert tredje år. Varigheten fastsettes konkret i det enkelte tilfelle, basert på forventet fremtidig behov og sykdomsbilde. Kortere varighet benyttes der det er forventet endringer i behovet.

Lillestrøm Barn	Vi tidsbegrenser alltid våre vedtak, og med tanke på at de fleste har avlastningen organisert som BPA vil alltid vedtakene tidsbegrenses til de fyller 18 år.
Lørenskog	Vedtak har som hovedregel ingen sluttdato. I enkelte saker der det for eksempel er et konkret mål om opptrening kan det settes sluttdato, men dette forekommer sjeldent. I forbindelse med gjennomgangen av rapportens faktadel kommer det frem at alle sakene inneholder en dato for når disse skal evalueres. Som hovedregel er datoen for evalueringen ett til to år etter datoen for vedtak.
Nes	Tidligere praksis har vært med tidsbestemte vedtak, som har krevd en ny kartlegging og arbeid med å fatte nye vedtak ca. 1 gang per år. Det blir ikke hentet inn ny informasjon med mindre det kommer frem opplysninger om endret situasjon.

Kilde: Opplysninger fra Ullensaker, Lillestrøm, Lørenskog og Nes kommune

Revisjonen har videre bedt kommunene om å beskrive hvordan de håndterer endringer. Alle kommunene beskriver i all hovedsak den samme prosessen. Dette innebærer at kommunen først sender et forhåndsvarsel om at vedtaket vil bli revurdert, og deretter gjennomfører en ny kartlegging. Omfanget av kartleggingen varierer etter omfanget av endringene.¹² Ved behov blir brukerne bedt om å fylle ut en ny døgneklokke og sende inn oppdatert dokumentasjon. I noen tilfeller gjennomføres også et nytt hjemmebesøk. På bakgrunn av dette foretar kommunen en ny utmåling og fatter et oppdatert vedtak.

¹² Ifølge opplysninger fra Nes kommune er forhåndsvarsel et brev med beskrivelse av lovverk og rettigheten parten har til å uttale seg før vedtaket endres eller avsluttes. Kommunen sender i hovedsak et forhåndsvarsel i saker der kommunen vurderer å ta ned på tjenester etter f. eks kartlegging/revurdering.

4 KOSTNADER OG RESSURSBRUK TIL BPA

4.1 Leverandører av BPA

Revisjonen har bedt kommunene om å beskrive hvordan tjenester til BPA er organisert. Tabellen under oppsummerer kommunenes svar.

Tabell 14 Leverandører av BPA

Kommune	Kommunale ordninger	Private leverandører
Ullensaker	Ja (2 brukere, samlet 76,5 timer per uke)	14 private leverandører Øvre Romerike innkjøpssamarbeid (ØRIK) har forhandlet rammeavtalene
Lillestrøm	Ja (1 bruker, 54 t 15 min per uke)	15 private leverandører
Lørenskog	Nei	5 private leverandører
Nes	Ja (6 brukere, samlet 678 timer per uke)	5 private leverandører (11 brukere, samlet 636 timer per uke)

Kilde: Ullensaker, Lillestrøm, Lørenskog og Nes kommune

Tabellen viser at alle kommunene har avtaler med flere private leverandører av BPA. Nes kommune tilbyr i tillegg kommunal BPA, og ifølge svaret fra kommunen kan brukerne velge om de ønsker kommunal eller privat ordning. Lillestrøm kommune har én bruker og Ullensaker kommune har to brukere i kommunal ordning. Begge kommunene opplyser at brukere som får tildelt timer til BPA i dag kun har anledning til å velge private leverandører.

Videre kommer det frem i svarene fra alle kommunene at det er fritt brukervalg av tjenester til BPA. Dette innebærer at det også er anledning til å bytte leverandør, dersom brukeren ønsker det.

4.2 Timepriser og administrative kostnader

4.2.1 Timepriser

Som vist i tabellen over er det kun Nes kommunene som tilbyr BPA i kommunal regi som en valgfri mulighet for nye brukere. Kommunen opplyser at timesprisen er vanskelig å beregne fordi den

påvirkes av flere forhold, blant annet variabel lønn og refusjon ved sykefravær. Kommunen mangler gode styringsdata, men anslår at timeprisen er om lag 450–500 kroner i de kommunale ordningene. Når det gjelder de eksisterende kommunale ordningene i Ullensaker kommune, har ikke kommunen beregnet noen timepris ettersom assistentene har vært lønnet med fastlønn.

Alle kommunene har avtaler om fast timespris med de private leverandørene. Ullensaker, Lillestrøm og Lørenskog opplyser at timeprisen inkluderer alle kostnadene til leverandøren, herunder lønn inkludert sosiale utgifter, turnustillegg, opplæring av assistenter og arbeidsleder, kurs med mer. Avtalene beskriver hvordan prisen reguleres. Nes kommune viser til innkjøpssamarbeidet ØRIK for opplysninger om hvilke kostnader som er inkludert i timeprisen.

Kommunene har oversendt timepriser for private leverandører for perioden fra 2020 til 2025. Tabellen under viser kommunenes rangering etter timepris. Rangering på plass nummer 1 tilsvarer lavest timepris, mens rangering på plass nummer 4 tilsvarer høyest timepris.¹³

Tabell 15 Timepriser for BPA fra private leverandører

Kommune	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Ullensaker	2	3	4	4	4	4
Lillestrøm	Mangler data	Mangler data	1	1	1	1
Lørenskog	1	1	2	3	3	3
Nes	3	2	3	2	2	2

Kilde: Ullensaker, Lillestrøm, Lørenskog og Nes kommune

Tabellen viser at Lillestrøm kommune har hatt den laveste timeprisen til BPA i alle årene fra 2022 til 2025, mens Ullensaker kommune har hatt den høyeste timeprisen i samme periode. Lillestrøm kommune har ikke oversendt timepriser for årene 2020 og 2021. Kommunen forklarer at frem til kommunesammenslåing og rammeavtale som kom på plass i 2022 eksisterte, var det enkelte avtaler i de tidligere kommunene. Lillestrøm kommune mangler derfor datagrunnlag for disse årene. Lørenskog kommune har oppgitt ulike timepriser i første og andre halvår for alle årene. Etter avtale med kommunen har vi benyttet gjennomsnittet av timeprisene som grunnlag i sammenligningen.

4.2.2 Administrative kostnader

Revisjonen har bedt kommunene oppgi kostnader til den administrative oppfølgingen av BPA. I svaret fra Ullensaker kommune kommer det frem at avdelingsleder ivaretar oppgaven, i tillegg til

¹³ Både Ullensaker kommune og Nes kommune er med i innkjøpssamarbeidet ØRIK. Likevel har kommunene oppgitt ulike timepriser. Revisjonen har bedt kommunene om å kontrollere tallene, men revisjonen har ikke mottatt andre timepriser. Tabellen viser rangeringen av kommunene basert på timeprisene som kommunene har oversendt.

ordinære oppgaver som avdelingsleder. Kommunen anslår at 30 til 40 prosent av stillingen går med til oppfølging av BPA for både de kommunale og private ordningene.

Lillestrøm kommune opplyser at kommunen har administrative ressurser som tilsvarer om lag 70 prosent stilling til BPA-arbeid/oppfølging. Ifølge kommunen utgjør en stilling i 70 prosent om lag kr 700 000 kroner per år.

Lørenskog og Nes kommune svarer at kommunene mangler oversikt over administrative kostnader. De legger til at administrative kostnader omfatter arbeid til teamkoordinatorer, saksbehandling, virksomhetsleder og sekretær, men har ikke oppgitt et mer presist anslag for kostnadene. I forbindelse med gjennomgangen av rapportens faktadel opplyser Lørenskog kommune at det i tillegg er en rådgiver som følger opp avtaler med de private leverandørene.

4.2.3 Oppfølging og kontroll av fakturaer til BPA

Revisjonen har bedt kommunene om å beskrive prosedyrer og praksis for å følge opp og gjennomføre kontroller av fakturaer til BPA.

Ullensaker kommune opplyser at kommunen mottar fakturaer månedlig hvor det faktureres for faktisk forbruk av timer. I tillegg mottar kommunen hver måned en timer rapport som beskriver brukte timer sett opp mot timer i vedtak. Kommunen viser videre til prosedyre for attestasjon og anvisning av regnskapsbilag.

Lillestrøm kommune opplyser at tjenesteområdet oppvekst, tjenestetorg for barn og unge følger opp fakturaer på følgende måter:

- Leverandør leverer kvartalsrapporter til kommunen
- Det holdes regelmessige møter mellom leverandør og kommunen
- Kommunen kontrollerer tidsbruk opp mot faktura, inkludert hvem som har jobbet og når

Dersom kommunen oppdager brudd på avtalen, forsøkes det først å rette forholdene. Andre virkemidler kan være retting, prisavslag, erstatningskrav og heving. Hvilke konsekvenser som kan være aktuelle, er avhengige av alvorlighetsgraden på bruddene. I forbindelse med gjennomgangen av rapportens faktadel presiserer Lillestrøm kommune at praksisen for å holde regelmessige møter med leverandører trolig primært gjelder barne- og ungdomsavdelingen. BPA for voksne har ikke en slik praksis.

I sitt svarbrev opplyser Lørenskog kommune at det er en rådgiver som holder i leverandøroppfølgingsansvaret sammen med leder for tildelingskontoret. Kommunen har i tillegg en rådgiver innen statistikk, analyse og økonomi som følger opp månedlige fakturaer samt mottar månedlige rapporter for timeforbruk. Nes kommune opplyser at teamkoordinator bistår med oppfølging av arbeidsleder. Kommunen legger til at sekretær går gjennom fakturaene, og av virksomhetsleder godkjenner disse.

4.3 Evalueringer og brukerundersøkelser

Revisjonen har videre bedt kommunene om å oversende evalueringer eller brukerundersøkelser av BPA. Ullensaker har ikke gjennomført evalueringer, utover arbeidet med ny anbudsrunde på BPA

med ny avtale fra 2024. Dette har vært et interkommunalt samarbeid via ØRIK. Ullensaker kommune har ikke gjennomført brukerundersøkelser. Lillestrøm kommune har mottatt brukerundersøkelser fra enkelte av de private BPA-leverandørene, men har ikke gjort egne. Lørenskog kommune har per mars 2026 ikke gjennomført brukerundersøkelse for BPA-brukere. Nes har gjennomført en brukerundersøkelse og samling for arbeidsleder i kommunaldrift i desember 2024. Kommunen har i tillegg gjennomført en brukerundersøkelse for arbeidsledere og assistenter i kommunal drift i 2023, men kommunen har ikke klart å gjenfinne disse undersøkelsene.

5 REVISJONENS KONKLUSJON

Formålet med analysen har vært å beskrive forvaltningspraksis og identifisere mulige årsaker til høyt kostnadsnivå når det gjelder bruken av BPA i Ullensaker kommune.

Når det gjelder problemstillingen om praksis og rutiner for tildeling av BPA viser undersøkelsen at alle kommunene har mangelfulle rutiner og skriftlige prosedyrer. Flere av rutinene og prosedyrene er under arbeid og mangler godkjenning. Videre inneholder de i liten grad konkrete beskrivelser, herunder når det gjelder kartlegging og vurderinger av brukernes bistandsbehov. Kommunene beskriver likevel en mer omfattende praksis enn det som kommer frem i prosedyrene i svarene til revisjonen, og beskrivelsene er i all hovedsak sammenfallende. Dette gjelder blant annet kartlegging, muligheter for å bruke timer til BPA utenfor kommunens grenser, håndtering av endringer og oppfølging og kontroll av fakturaer.

Undersøkelsen viser videre at kommunene beskriver en delvis sammenfallende praksis på områder som det erfaringsmessig kan være forskjeller, herunder tildeling av timer til fritidsaktiviteter. Det er noen variasjoner mellom kommunene på andre områder, herunder varighet på vedtak. Videre skiller Ullensaker kommune seg fra de andre kommunene på noen av områdene, blant annet når det gjelder å innvilge timer til foreldremøter og andre arrangementer i regi av barnehage og/eller skole. Ullensaker er videre den eneste kommunen som beskriver at kommunen i flere tilfeller har tildelt BPA når inngangsvilkåret ikke er oppfylt. Kommunen begrunner dette med at det kommunale tjenestetilbudet ikke er tilstrekkelig til å ivareta brukernes bistandsbehov.

Vignettundersøkelsen, der kommunene ble bedt om å skrive vedtak til fire konstruerte og like saker, viser at kommunene vurderer sakene ulikt. I én av sakene innvilget Ullensaker kommune og Lørenskog kommune timer til BPA, mens de to andre kommunene ga avslag. I de tre andre sakene ga alle kommunene avslag på BPA, men tilbudet om kommunale tjenester varierte. Noen av vedtakene beskriver konkrete forslag, og kommunens forventninger, til tiltak brukeren kan gjøre for å bli mer selvstendig i hverdagen. Andre vedtak inneholder i mindre grad slik veiledning til brukerne.

Når det gjelder utviklingen i kostnader og ressursbruk viser statistikken at Ullensaker kommune hadde flest brukere av BPA i 2025, og har hatt den største prosentvise økningen i antall brukere i perioden fra 2020 til 2025. Ullensaker kommune hadde videre flest innvilgede timer til BPA i 2025, mens Lørenskog kommune har hatt den største prosentvise økningen i antall vedtatte timer. For alle kommunene har den prosentvise økningen i antall timer vært høyere enn økningen i antall brukere, noe som innebærer at gjennomsnittlig timetall per bruker har gått opp. Videre kommer det frem at Lillestrøm kommune har hatt den laveste timeprisen med private leverandører i perioden fra 2022 til 2025, mens Ullensaker kommune har hatt den høyeste timeprisen.

Samlet sett tyder undersøkelsen på at kostnadsnivået i Ullensaker først og fremst kan forklares gjennom kombinasjonen av et høyt antall innvilgete timer og at kommunen har den høyeste timeprisen. Ullensaker kommune har i tillegg flest brukere av BPA. Undersøkelsen viser at det på flere områder er variasjoner i kommunenes praksis for tildeling av BPA, men Ullensaker kommune skiller seg ikke gjennomgående ut med en mer liberal praksis enn de øvrige.