

Økonomisk analyse av BPA-utvalgets forslag

1. Innledning

1.1 Bakgrunn

BPA-utvalget ble oppnevnt 20. september 2019 for å gjennomgå og foreslå forbedringer i ordningen med brukerstyrt personlig assistanse. Utvalget leverte sin utredning 16. desember 2021 i form av en norsk offentlig utredning (NOU).

Det følger av utvalgets mandat at økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser av utvalgets forslag skal utredes og fremgå av utredningen i samsvar med Utredningsinstruksen – Instruks om utredning av statlige tiltak (2016) kapittel 2. Videre følger det av mandatet at utvalget skal gjøre samfunnsøkonomiske analyser av forslagene som fremmes, slik at ordningen er økonomisk bærekraftig over tid.

I det følgende analyseres samfunnsøkonomiske kostnader og gevinster ved utvalgets forslag, særlig forslaget til regulering. Analysen er i hovedsak basert på prinsippene for samfunnsøkonomiske analyser, og er skrevet som et vedlegg til NOU 2021: 11 Selvstyrt er velstyrt – Forslag til forbedringer i ordningen med brukerstyrt personlig assistanse.

1.2 Tidligere utredninger

1.2.1 Bakgrunn

Det er tidligere ikke gjennomført helhetlige analyser av de fulle samfunnsøkonomiske kostnadene og gevinstene ved BPA. Forsøk på å tallfeste relevante økonomiske størrelser har hovedsakelig vært orientert rundt kostnadssiden, mens nyttesiden har blitt beskrevet kvalitativt. Økonomiske vurderinger i tidligere utredninger om brukerstyrt personlig assistanse er nærmere omtalt i NOU 2021: 11 kapittel 8. I det følgende omtales i tillegg to studier av særlig relevans for denne analysen:

- Proba samfunnsanalyse undersøkte i 2015 de samfunnsøkonomiske kostnadene per brukerrettet time ved BPA, sammenlignet med støttekontakt og hjemmehjelp. Funnene støtter opp om resultatene fra andre undersøkelser, som viser at BPA isolert sett er en kostnadseffektiv måte å organisere personlig assistanse på.
- En mer omfattende fremstilling av samfunnsøkonomiske kostnader og gevinster ved BPA ble gjort av Vista Analyse i 2018 på vegne av Uloba. Studien konkluderer med at BPA både er en kostnadseffektiv og ressursbesparende ordning, og at BPA sannsynligvis bidrar til store årlige budsjettbesparelser for kommunene.

1.2.2 Proba samfunnsanalyse, 2015

En gruppe forskere ved Høgskolen i Lillehammer (nå Høgskolen i Innlandet), leverte i årene 2013–2015 en serie rapporter om BPA på oppdrag for Helsedirektoratet. Som en del av prosjektet ble Proba samfunnsanalyse bedt om å beregne enhetskostnadene per brukerrettet time for BPA, hjemmehjelp og støttekontakt.¹ Formålet med studien var å anslå de samfunnsøkonomiske virkningene av BPA, sammenlignet med andre ytelser, men studien ble avgrenset til å omfatte samfunnsøkonomiske

¹ Askheim mfl. (2015) Vedlegg 2 Proba samfunnsanalyse

kostnader. Notatet følger som et vedlegg til sluttrapporten fra prosjektet «Brukerstyrt personlig assistanse – Utredning/analyse av innhold, omfang og effekt av ordningen».²

Inngangsdataene ble hentet fra intervjuer med og regnskapsrapporter fra åtte kommuner, supplert med statistikk fra SSB, tallmateriale fra Uloba og relevante dokumenter og rapporter. Enhetskostnadene for de ulike tjenestene ble anslått ved å beregne lønnskostnader per årsverk, legge til «overheadkostnader» og andre utgifter, og til slutt justere kostnadene for brukerrettet tid.

Tabell 1.1 Hovedresultater

	Uloba	Kommunal BPA	Støttekontakt	Hjemmehjelp
Totale lønnskostnader	296	301	190	340
Overheadkostnader (%)	16,3 %	11,5 %	10,5 %	17,5 %
Andel brukerrettet tid (%)	100 %	95 %	95 %	65 %
Enhetskostnad	353	358	223	634
Samfunnsøkonomisk kostnad	432	438	268	756

kroner

Totale lønnskostnader inkluderer lønn eksklusive sosiale utgifter, overtid og helgetillegg, pensjon og forsikring, feriepenger, arbeidsgiveravgift og vikarutgifter. For støttekontakt er det ikke medregnet pensjon og forsikringer eller overtids- og helgetillegg.

Overheadkostnader er generelle kostnader, felleskostnader eller faste kostnader, og inkluderer i denne sammenheng administrasjonsutgifter, husleie, transport, andre variable kostnader og opplæring.

Enhetskostnaden beregnes ved å ta utgangspunkt i lønnskostnaden og justere for overheadkostnader og andel brukerrettet tid.

Den samfunnsøkonomiske kostnaden per time brukerrettet tid for BPA er beregnet ved å regne inn et opplæringstilskudd på 6,5 kroner per time og en skattefinansieringskostnad på 20 prosent, i henhold til Finansdepartementets veileder for samfunnsøkonomiske analyser.³

Kilde: Proba samfunnsanalyse (2015)

Hovedresultatene støtter opp om funn fra tidligere undersøkelser, som viser at BPA isolert sett er en kostnadseffektiv måte å organisere personlig assistanse på. Samtidig fremgår det at denne konklusjonen avhenger av hvilke tjenester en sammenligner BPA med.

Støttekontakt har, som BPA, svært høy andel brukerrettet tid, men lavere lønnskostnader enn BPA, og derfor en lavere enhetskostnad. Proba forklarer den lave lønnskostnaden til støttekontakter med at de fleste ikke er ansatt i kommunen, men er engasjert som oppdragstakere. Kommunen betaler dermed ikke tariff lønn til støttekontakter, slik de gjør til arbeidstakere. I beregningene har Proba lagt til grunn at støttekontakter får feriepenger, men ikke at de opptjener rettigheter til tjenestepensjon eller at de får overtids- og helgetillegg.

Hjemmehjelp har både en relativt lav andel brukerrettet tid og noe høyere totale lønnskostnader sammenlignet BPA. I sum gir det vesentlig høyere enhetskostnad per time brukerrettet tid. Den lave andelen brukerrettet tid skyldes at arbeidsdagen til hjemmehjelpen innebærer en rekke andre oppgaver som planlegging, transport, møter og rapportering.

² Askheim mfl. (2015)

³ Rundskriv R-109/21 Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser

1.2.3 Vista Analyse, 2018

Vista Analyse gjennomførte i 2018 en forenklet analyse av kostnader og gevinster ved BPA sammenlignet med andre kommunale helse- og omsorgstjenester.⁴ Det presiseres det at analysen ikke gjelder BPA-utvalgets forslag til løsninger, og derfor ikke har direkte relevans for utvalgets forslag.

Oppdraget ble utført for Uloba, som ønsket følgende problemstillinger belyst:

- a. Hva er kostnadene ved BPA-ordningen sammenlignet med alternative tjenester?
- b. Hva er gevinsten ved at de som har BPA kan delta i samfunns- og arbeidsliv?

Studien konkluderer med at BPA både er en kostnadseffektiv og ressursbesparende ordning, sammenlignet med enhetskostnadene for alternative helse- og omsorgstjenester. Det er i tillegg betydelige samfunnsøkonomiske gevinster ved BPA, men de er av ulike grunner vanskelige å tallfeste.

Analysen er holdt på et overordnet nivå og er basert på offentlig tilgjengelig informasjon fra SSB (KOSTRA og statistikkbanken), tidligere utredninger, blant annet Econ Pöyry/Uloba (2010).⁵

Samfunnsøkonomiske kostnader

Vista Analyse sammenlignet enhetskostnadene ved BPA med støttekontakt, hjemmehjelp og hjemmesykepleie. Det ble i rapporten argumentert for at tjenester fra hjemmesykepleien, eventuelt kombinert med en liten andel praktisk bistand var det reelle alternativet til BPA.

Tidligere studier har påpekt at kommunenes oversikt over ulike kostnadskategorier innenfor helse- og omsorgstjenestene er mangelfull. I beregningen av enhetskostnader ble det derfor benyttet flere alternative forutsetninger om andel brukerrettet tid og timelønn.

Det ble lagt til grunn at tilleggstjenester, som avlastning, omsorgsstønning, hjelp på natten, fysioterapi m.m. ikke skulle inngå i sammenligningen, da dette er tjenester mottakeren ville hatt behov for, uavhengig av om vedkommende hadde BPA eller andre former for personlig assistanse.

I tillegg ble det lagt til grunn en smådriftsulempe på 14 prosent. Det ble understreket at man ikke hadde grunnlag for å gi et presist estimat på denne effekten, men det ble vist til tidligere utredninger som antyder at BPA i enkelte tilfeller kan utløse et noe høyere timetall enn alternative former for tjenesteorganisering for å dekke assistansebehov med lite omfang. Som et beregningsteknisk ytterpunkt ble det også vist hvordan en smådriftsulempe på 60 prosent ville påvirket resultatene. Besparelsene ved BPA, sammenlignet med andre tjenester, ble kraftig redusert, men forsvant i Vista Analyses resultater likevel ikke helt.

Det kan tenkes at en del enkeltpersoner og familier i fravær av et tilbud om BPA heller ville valgt privat, ulønnet hjelp. Det innebærer i så fall at BPA vil kunne bidra til å øke den samlede etterspørselen etter tjenester fra kommunene. Dette vil fremstå som en budsjettkostnad for kommunen, men som en gevinst for personen som har assistansebehovet og familien. I beregningene ble det lagt til grunn en etterspørselseffekt på 20 prosent.

Hovedfunn når det gjelder kostnadsvirkninger:

- Budsjettbesparelsene ved BPA-ordningen i 2017 ble anslått til 537,6 millioner kroner.
- Prissatte samfunnsøkonomiske gevinster for samme år ble anslått til 645,2 millioner kroner.
- Prissatt samfunnsøkonomisk gevinst per person med BPA ble anslått til 184 000 kroner.

⁴ Vista Analyse (2018)

⁵ Econ Pöyry/Uloba (2010): Borgerstyrt personlig assistanse i et samfunnsøkonomisk perspektiv

Studien finner at BPA både er en kostnadseffektiv og ressursbesparende ordning, sammenlignet med de alternativene som ble vurdert. I tillegg bidrar BPA sannsynligvis til store årlige budsjettbesparelser for kommunene.

Resultatet er sterkt drevet av at BPA har høy andel brukerrettet tid, nesten 100 prosent, sammenlignet med 50–60 prosent av tiden innenfor ordinære helse- og omsorgstjenester, ifølge studien. Assistenter er ikke profesjonsudannet, og har lavere lønnskostnader enn helsepersonell. For et gitt timetall/tjenestenivå er BPA dermed en kostnadseffektiv form for tjenesteyting.

Samfunnsøkonomiske gevinster

I tillegg til de samfunnsøkonomiske ressursbesparelsene skissert ovenfor, er det betydelige gevinster ved BPA. Vista Analyse identifiserte videre følgende samfunnsøkonomiske gevinster ved BPA-ordningen, som kan prissettes dersom det innhentes data:

- Økt arbeidsdeltakelse blant voksne som får BPA.
- Økt deltakelse blant funksjonshemmede i studier, med økt sannsynlighet for senere arbeidsdeltakelse.
- Økt arbeidsdeltakelse blant familiemedlemmer til personer med BPA.
- Redusert bruk av helsetjenester, fysioterapi, sykehusinnleggelser, etc.

Samfunnsdeltakelse, muligheten til å leve et selvstendig liv og livskvalitet lar seg ikke uten videre verdsette på samme måte, men verdien kan ifølge Vista Analyse være langt høyere enn de gevinstene som kan kvantifiseres.

Vista Analyses hovedfunn, slik de fremgår av rapporten, er oppsummert i Appendix 1.

2. Metode og data

2.1 Tilnærming

2.1.1 Innledning

Den økonomiske analysen i denne rapporten er i hovedsak metodisk basert på prinsippene for samfunnsøkonomiske analyser. Formålet med analysen er å identifisere og systematisere nytte- og kostnadsvirkninger for berørte grupper. I DFØ (2018): Veileder i samfunnsøkonomiske analyser anbefales det at analysen gjennomføres i åtte trinn, som vist i figur 2.2 i veilederen.

Figur 2.2 Trinn i samfunnsøkonomisk analyse



Kilde: Direktoratet for økonomistyring, Veileder i samfunnsøkonomiske analyser (2018)

I trinn 1 beskriver man problemet som skal løses, og formulerer målene man ønsker å nå. Det gis en beskrivelse av dagens situasjon og hvilke forhold som utløser behovet for å endre på dagens situasjon. I trinn 2 beskrives og identifiseres relevante tiltak.. I denne analysen er utvalgets forslag det tiltaket som analyseres, uten at alternativer til dette tiltaket identifiseres eller beskrives. Resten av analysen følger i hovedsak trinnene 3 til 8.

2.1.2 Forenklet kostnadsvirkningsanalyse

Analysen er i hovedsak strukturert som en kostnadsvirkningsanalyse. Denne typen analyser er kjennetegnet ved at kostnadene tallfestes og prissettes så langt det er faglig forsvarlig, mens nyttesiden i hovedsak beskrives kvalitativt. Denne tilnærmingen benyttes når det er vanskelig eller ikke ønskelig å tallfeste nyttevirkningene. Det kan for eksempel skyldes at det ikke finnes relevante data, at tiltakene har formål som ikke uten videre lar seg tallfeste, eller at det å tallfeste nyttevirkningene er uforholdsmessig ressurskrevende sammenlignet med hvilken merverdi det tilfører analysen.

I utvalgets mandat står det at:

«Utvalget skal utrede, vurdere og fremme forslag til hvordan brukerstyrt personlig assistanse kan utformes slik at ordningen fungerer etter hensikten, herunder bidrar til å oppnå målet om likeverd, like muligheter uansett bosted, likestilling og samfunnsdeltakelse for personer med nedsatt funksjonsevne,

gode arbeidsforhold for assistentene og bærekraft i ordningen. Ordningen skal defineres som et likestillingsverktøy, og ikke en helseordning. Utvalget skal se på hvordan BPA kan innrettes for å sikre deltakelse i arbeid, utdanning og fritidsaktiviteter.»

Forslag som bidrar til å realisere sentrale formål med selvstyrt personlig assistanse som er nevnt i mandatet – likeverd, likestilling og samfunnsdeltakelse – har stor verdi for både den enkelte og for samfunnet, selv om verdien ikke uten videre lar seg tallfeste.

Verdien av arbeid og utdanning kan prissettes, dersom det fremskaffes tilstrekkelige data. Det er for eksempel mulig å koble helseregistre med inntekts- og utdanningsregistre for å vurdere hvordan utvalgets forslag vil kunne påvirke arbeidstilbud eller utdanningsnivå. Innenfor tidsrammen av utredningen har utvalget ikke hatt mulighet til å gjennomføre egne analyser som ville kunnet gi troverdige anslag på disse effektene. De ikke-prissatte virkningene, først og fremst nyttevirkningene, er derfor vurdert kvalitativt.

De prissatte kostnadsvirkningene ved utvalgets forslag måles i forhold til et referansealternativ eller et nullalternativ. For å kunne beregne den forventede effekten av et tiltak, må det etableres en troverdig utviklingsbane som viser forventet utvikling over tid, uten at tiltaket iverksettes. I denne analysen er referansealternativet forenklet til dagens situasjon i fravær av utvalgets forslag (tiltaket). Det er ikke fastsatt en analyseperiode. Dette skyldes først og fremst at det har vært utfordrende å finne en faglig forsvarlig begrunnelse for valg av utviklingsbane for et referansealternativ. I denne analysen beregnes derfor de prissatte virkningene – kostnadsvirkningene – som *årlig kostnad*.

2.2 Data og informasjonsgrunnlag

Innsikten i problemstillingene som omfattes av analysen baserer seg først og fremst på den brede kunnskapen til medlemmene av utvalget. Denne innsikten har vært avgjørende for å kunne vurdere og ta stilling til forutsetningene for analysen og for å identifisere de viktigste kostnads- og nyttevirkningene av utvalgets forslag.

I tillegg er følgende inngangsdata benyttet:

- Individbasert pleie- og omsorgsstatistikk (IPLOS) levert av Helsedirektoratet
- Enhetskostnader ved kommunale helse- og omsorgstjenester, utarbeidet av Helsedirektoratet i forbindelse med et prøveprosjekt om statlig finansiering av kommunale helse- og omsorgstjenester⁶

⁶ Helsedirektoratet (2019–2022)

3. Problemer, mål og tiltak

BPA-utvalgets mandat beskriver de overordnede målene for utvalgets arbeid og hvilke problemstillinger utvalget er bedt om å utrede.

Målene som følger av mandatet er i korte trekk:

- likeverd og likestilling for personer med nedsatt funksjonsevne,
- like muligheter uansett bosted (reduere forskjellene mellom kommuner),
- samfunnsdeltakelse (deltakelse i arbeid, utdanning og fritidsaktiviteter),
- reell brukerstyring, uten å komme i konflikt med det offentliges ansvar,
- bedre samordning og enhetlig tjenestetilbud,
- gode arbeidsforhold for assistentene og
- bærekraft i ordningen.

Utvalgets utredning har identifisert følgende overordnede hovedutfordringer med dagens situasjon:

- BPA-ordningen fungerer ikke godt nok som et likestillingsverktøy.
- Dagens rett til BPA kan føre til uheldig forskjellsbehandling mellom funksjonshemmede.
- BPA-ordningen fører til uheldige forskjeller mellom funksjonshemmede i ulike kommuner.
- Klagesaksbehandling.
- Manglende samorganisering og samordning.
- Retten til fullt forsvarlig arbeidsmiljø.

Tiltaket som er analysert er i hovedsak utvalgets forslag til regulering. Forslaget til en mer detaljert og helhetlig regulering inneholder en rekke forslag som i større og mindre grad vil kunne medføre kostnads- og nyttevirksomheter. Analysen er derfor avgrenset til forslag som forventes å ha vesentlige kostnads- og nyttevirksomheter.

Forslagene som forventes å ha vesentlige virkninger er i hovedsak forslagene som bidrar til økt omfang av selvstyrt personlig assistanse. Det gjelder følgende forslag:

- Forslag om å senke den nedre grensen for rettigheten, herunder:
 - o å senke timegrensen fra 32/25 timer per uke til 20 timer per uke
- Forslag om utvidelse av selvstyrt personlig assistanse til å omfatte følgende arenaer:
 - o barnehage, skolefritidsordning og grunnskole,
 - o videregående skole og
 - o høyere utdanning
- Forslag som klargjør hvilke gjøremål, oppgaver og aktiviteter ordningen omfatter, og forslag som bidrar til at det tildeles et tilstrekkelig antall timer til å kunne gjennomføre disse, herunder:
 - o å delta i det politiske og offentlige liv, frivillige organisasjoner og sammenslutninger, kulturliv, fritidsaktiviteter, fornøyelser og idrett og å kunne forlate skolen etter avsluttet skoletid på lik linje med medelever og
 - o å ivareta omsorgsoppgaver overfor barn og relasjoner til familie og venner.

4. Berørte grupper og identifiserte virkninger

4.1 Berørte grupper

4.1.1 Innledning

Vi har identifisert følgende overordnede kategorier av direkte og indirekte berørte grupper:

Direkte berørte grupper:

- personer som har BPA i dag, enten etter rettighetsbestemmelsen eller som har fått vedtak om BPA etter en skjønnsmessig vurdering,
- personer som har andre kommunale helse- og omsorgstjenester i dag, men som med utvalgets forslag får rett til og vil kunne ønske selvstyrt personlig assistanse,
- personer som i dag har behov for personlig assistanse i barnehagen, på skolefritidsordningen, på skolen og i høyere utdanning, og som med utvalgets forslag får rett til og vil kunne ønske selvstyrt personlig assistanse på disse arenaene og
- personer som i dag primært mottar privat bistand, men som med utvalgets forslag får rett til og vil kunne ønske selvstyrt personlig assistanse.

Indirekte berørte grupper:

- familie og nærstående av personer som med utvalgets forslag får rett til og vil kunne ønske selvstyrt personlig assistanse.

4.1.2 Forutsetninger for å identifisere berørte grupper

4.1.2.1 *Bruk av individbasert pleie- og omsorgsstatistikk*

Ved å benytte individbasert pleie- og omsorgsstatistikk (IPLOS) fra kommunalt pasientregister (KPR) kan den første kategorien av berørte grupper – personer som har BPA i dag – identifiseres. Det er lagt til grunn at samtlige av dem som har BPA i dag også vil ønske selvstyrt personlig assistanse i fremtiden.

Den andre berørte gruppen – personer som har andre kommunale helse- og omsorgstjenester i dag – kan anslås ved å ta utgangspunkt samme register. For å identifisere disse personene er det tatt utgangspunkt i at behovet må være av et visst omfang, og at det omfatter tjenester som er sammenlignbare med selvstyrt personlig assistanse. I denne gruppen er det derfor langt på vei mulig å identifisere hvor mange som kan bli omfattet av utvalgets forslag. Det er imidlertid stor usikkerhet knyttet til hvor mange i denne gruppen som faktisk vil ønske selvstyrt personlig assistanse hvis de får muligheten.

Utvalget har ikke hatt tilgang til data om personer som i dag har behov for personlig assistanse i barnehagen, på skolefritidsordningen, på skolen og i høyere utdanning, og som med utvalgets forslag får rett til og vil ønske selvstyrt personlig assistanse på disse arenaene. Utvalget har derfor benyttet aldersgrupperte data fra det samme registeret som utgangspunkt for å anslå hvor mange som vil kunne omfattes av forslaget om arenaudvidelse. Det er spesielt stor usikkerhet knyttet til hvor mange barn og ungdom som vil ønske selvstyrt personlig assistanse.

Utvalgets forslag utelukker ikke personer som i dag primært mottar privat bistand. Denne gruppen inngår imidlertid ikke i tallgrunnlaget som er benyttet for å identifisere de tre første gruppene, og kan heller ikke identifiseres gjennom andre offentlige registre. Det antas at de fleste som faller inn under forslaget til ny rettighetsbestemmelse har så store assistansebehov at de allerede inngår i statistikken over mottakere av kommunale helse- og omsorgstjenester. Personer som primært mottar privat bistand

antas derfor å utgjøre et lite antall personer, og det antas først og fremst at dette gjelder barn og ungdom.

Blant indirekte berørte grupper har vi trukket fram familie og nærstående av personer som med utvalgets forslag får rett til og vil kunne ønske selvstyrt personlig assistanse, da denne gruppen anses å påvirkes sterkest av forslaget. Heller ikke denne gruppen er nærmere identifisert.

4.1.2.2 Kort om annen personlig assistanse

I analysen er «nye» mottakere av selvstyrt personlig assistanse, det vil si personer som ikke har BPA i dag, identifisert gjennom individbasert pleie- og omsorgsstatistikk over personer som mottar én eller flere av tjenestene praktisk bistand – opplæring, praktisk bistand – dagliglivets gjøremål og støttekontakt. Disse tjenestene omtales heretter som annen personlig assistanse. Dette er tjenester som omfattes av uttrykket «personlig assistanse» i helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2 første ledd nr. 6 bokstav b, og som det derfor legges til grunn at etter sitt innhold fullt ut kan erstattes av selvstyrt personlig assistanse.

Det kan argumenteres for at også følgende tjenestekategorier i tillegg burde vært inkludert som grunnlag for å identifisere potensielle nye fremtidige mottakere av ordningen:

- avlastningstiltak,
- helsetjenester i hjemmet og
- omsorgsstønad.

Avlastningstiltak er allerede i dag delvis omfattet av retten til BPA, men hvor stor andel av avlastning som gis i form av BPA foreligger det ikke dokumentasjon for. Det er videre vanskelig å anslå hvordan utvalgets forslag til endring av rettighetsbestemmelsen vil påvirke bruken av BPA til avlastning.

Det er utvalgets oppfatning at det i praksis inngår en viss andel med personlig assistanse i tjenestekategorien helsetjenester i hjemmet, fordi mange kommuner har felles organisering av tjenesteytingen av helsetjenester i hjemmet og personlig assistanse, og fordi tjenestene i mange tilfeller både kan kategoriseres som helsetjenester og personlig assistanse. Hvor stor andel av tjenestekategorien helsetjenester i hjemmet som i realiteten er personlig assistanse, foreligger det derfor ikke dokumentasjon for.

Omsorgsstønad vil også etter utvalgets oppfatning i noen tilfeller kunne være et alternativ til selvstyrt personlig assistanse, men også i forhold til omsorgsstønad mangler det dokumentasjon som kan gi grunnlag for en forutsetning om hvor stor denne andelen er. Helsetjenester i hjemmet og omsorgsstønad er ikke omfattet av dagens rettighetsbestemmelse, og er ikke foreslått omfattet av utvalgets forslag til rettighetsbestemmelse.

Anslaget på hvor mange personer som kan bli omfattet av utvalgets forslag tar utgangspunkt i personer som mottar følgende tjenester:

- praktisk bistand – BPA,
- praktisk bistand – daglige gjøremål,
- praktisk bistand – opplæring og
- støttekontakt.

I den videre fremstillingen skiller vi mellom personer som har BPA og personer som mottar de tre andre formene for personlig assistanse, omtalt som annen personlig assistanse.

4.1.3 Senking av den nedre grensen for rettigheten – berørte grupper

Utvalgets forslag om å senke den nedre grensen for rettigheten vil utvide adgangen til ordningen noe. Ordningen er i dag avgrenset til å gjelde personer med omfattende behov, definert som et behov for personlig assistanse på minst 32 timer per uke. Personer med behov for personlig assistanse på mellom 25 og 32 timer per uke har likevel rett til BPA, med mindre kommunen kan dokumentere at dette vil medføre vesentlig økt kostnad for kommunen.

Utvalget foreslår følgende endringer av personkretsen med hensyn til timegrensen: Rettigheten omfatter personer som i tillegg til å oppfylle øvrige vilkår i forslaget oppfyller vilkåret om særlig behov. Særlig behov er i forslaget definert som enten et behov for minst 20 timer i uken eller et mindre behov som for den enkelte kan dekkes på en vesentlig bedre måte med selvstyrt personlig assistanse enn med alternative tjenester, tiltak og ordninger, samtidig som kommunen ikke kan dokumentere at det vil medføre vesentlig økte kostnader for kommunen å dekke behovet med selvstyrt personlig assistanse.

Forslaget omfatter også enkelte andre avgrensninger av personkretsen, deriblant at behovet må være langvarig, definert som at behovet vil vare ut over to år eller resterende forventet levetid på under to år. Dette representerer først og fremst en oppmyking av dagens regelverk, og antas å påvirke et lite antall personer.

Utvalget foreslår også en endring av vilkårene for å få rett til selvstyrt personlig assistanse når det er behov for mer enn én assistent til stede samtidig. Også denne endringen antas å omfatte få personer, og for hver person som omfattes antas endringen å omfatte få timer per uke.

Også utvalgets forslag om oppmyking av vilkårene for å få rett til selvstyrt personlig assistanse ved punktvis behov for personlig assistanse på natt antas å omfatte få personer. Utvalget har foreslått at personlig assistanse til å dekke ikke-kontinuerlige behov på natt omfattes av retten til selvstyrt personlig assistanse dersom dette er av vesentlig betydning for personens velferdsmessige situasjon og kommunen ikke kan dokumentere at det vil medføre vesentlig økte kostnader for kommunen å dekke behovet med selvstyrt personlig assistanse.

En del personer som i dag har vedtak om BPA etter en skjønnsmessig vurdering, vil med utvalgets forslag kunne få rett til selvstyrt personlig assistanse fordi de faller inn under den foreslåtte lavere timegrensen. Det samme gjelder for personer som i dag mottar andre kommunale helse- og omsorgstjenester, men som vil få rett til selvstyrt personlig assistanse med utvalgets forslag om å senke timegrensen.

4.1.3.1 Personer med annen personlig assistanse

Tabell 4.1 Antall personer med annen personlig assistanse, definert som én eller flere av tjenesteformene praktisk bistand – daglige gjøremål, praktisk bistand – opplæring og støttekontakt, etter aldersgruppe og timetall per uke

Aldersgruppe	Totalt N	09,99 t/uke	10–19,99 t/uke	20–24,99 t/uke	25–31,99 t/uke	32–100 t/uke	100 + t/uke
Alle	109 238	94 396	4 682	1 237	1 333	5 184	2 406
0–66 år	47 454	35 254	3 290	1 003	1 091	4 530	2 286
67+ år	61 784	59 142	1 392	234	242	654	120

Kilde: KPR

Tabell 4.1 viser antall personer som mottar annen personlig assistanse, etter samlet ukentlig timetall. Per 31.12.2020 var 109 238 personer registrert med annen personlig assistanse.

Det legges til grunn at personer i alderen 0–66 år med mer enn 32 timer per uke har rett til BPA etter dagens rettighetsbestemmelse, da tjenestene i tabell 4.2 inngår i dagens rettighetsgrunnlag. Personer som har mer enn 32 timer BPA anses derfor ikke å være berørt av utvalgets forslag til endring av personkretsen for rett til selvstyrt personlig assistanse.

Utvalget er av den oppfatning at det har utviklet seg en praksis for å tildele BPA etter rettighetsbestemmelsen når behovet er på minst 25 timer per uke. Det legges derfor til grunn at de 1 091 personene med 25–32 timer per uke ikke påvirkes av utvalgets forslag om å senke timegrensen til 20 timer per uke.

Det legges til grunn at forslaget først og fremst har virkninger for personer med annen personlig assistanse i alderen 0–66 år som har 20–25 timer per uke. Som vist i tabell 4.2 omfatter det 1 003 personer. I den videre analysen er det lagt til grunn at utvalgets forslag medfører at halvparten av de 1 003 personene med 20–25 timer per uke som med utvalgets forslag vil få rett til ordningen også vil ønske selvstyrt personlig assistanse. Under disse forutsetningene vil 502 personer som i dag mottar annen personlig assistanse, søke om og få innvilget selvstyrt personlig assistanse som følge av utvalgets forslag.

4.1.3.2 Personer som har BPA i dag

Tabell 4.2 viser antall personer med BPA totalt og for aldersgruppene 0–66 år og 67 år eller eldre. Per 31.12.2020 var 3 661 personer registrert med BPA.

Tabell 4.2 Antall personer med BPA, etter aldersgruppe og timetall per uke

Aldersgruppe	Totalt	0–9,99	10–19,99	20–24,99	25–31,99	32–100	100+
	N	t/uke	t/uke	t/uke	t/uke	t/uke	t/uke
Alle	3 661	636	769	273	368	1 127	488
0–66 år	3 223	539	649	227	323	1 017	468
67+ år	438	97	120	46	45	110	20

Kilde: KPR

Det er uvisst hvor mange av disse personene som har vedtak om BPA etter dagens rettighetsbestemmelse og hvor mange som har fått tildelt BPA etter en skjønnsmessig vurdering, uten å ha en rettighet. Det legges til grunn at personer i alderen 0–66 år med mer enn 32 timer per uke har BPA etter rettighetsbestemmelsen og at personer med mindre enn 25 timer per uke ikke har BPA etter rettighetsbestemmelsen.

For personer som har vedtak om BPA mellom 25 og 32 timer per uke styrkes retten til ordningen, selv om det antas at utvalgets forslag i liten grad vil ha noen virkninger for denne gruppen. Som vist i tabell 4.3 omfatter det 323 personer.

Å senke timegrensen til 20 timer per uke antas først og fremst å ha virkninger for personer i alderen 0–66 år som har 20–25 timer per uke, da denne gruppen med utvalgets forslag vil få rett til ordningen. Som vist i tabell 4.3 omfatter det 277 personer.

4.1.4 Barn og ungdom med behov for personlig assistanse i barnehage, skolefritidsordning og skole

Funksjonshemmede barn og ungdom som har behov for eller kan ha spesielt høy nytte av selvstyrt personlig assistanse, vil med utvalgets forslag få styrket sin selvstendige rett til ordningen. Utvalgets forslag innebærer blant annet en utvidelse av ordningen som gir rett til selvstyrt personlig assistanse i barnehagen og skolefritidsordningen, og i hele skoleløpet fra barneskolen til fullført videregående opplæring. Denne utvidelsen av ordningen gjelder særskilt for barn og ungdom.

Ifølge Bufdir eksisterer det ingen registre som gir en dekkende oversikt over antall funksjonshemmede barn og ungdom som kan tenkes å ha et særlig stort utbytte av selvstyrt personlig assistanse. Det er få undersøkelser om dette, og lite kunnskap om antall funksjonshemmede barn og ungdom generelt. I levekårsundersøkelsen til SSB ble foreldre til barn i alderen 6–15 år stilt spørsmål knyttet til barnas helsetilstand, men de siste tilgjengelige tallene er fra 2012.

Tilnærmingen som er benyttet ovenfor til å anslå hvor mange personer som kan omfattes av de foreslåtte endringene i vilkårene for å få en rettighet til selvstyrt personlig assistanse, må av flere grunner antas å være mindre presis når det kommer til å anslå hvor mange barn og ungdom som kan bli omfattet av forslaget om å utvide arenaene for selvstyrt personlig assistanse til å omfatte barnehage, skolefritidsordning og skole.

For det første har kommunene i dag mulighet til å tildele BPA til barn og ungdom som ønsker å benytte BPA i barnehage, skolefritidsordning og skole, dersom kommunene finner det hensiktsmessig. Det er imidlertid uklart i hvilken grad det skjer. Utdanningsdirektoratet har på vegne av BPA-utvalget forsøkt å kartlegge omfanget av BPA og annen individuell assistanse i barnehage og grunnskole med utgangspunkt i følgende eksisterende registre og datakilder: SSBs Barnehage – statistikk – innrapporteringsløsning (BASIL), Grunnskolens informasjonssystem (GSI) og Barnehagefakta. Ifølge Utdanningsdirektorat er det ikke registrert hvor mange som har BPA i barnehagen eller skolen.

Det er videre utfordrende å anslå hvor mange barn og ungdom som ville ønsket å benytte selvstyrt personlig assistanse i barnehagen, skolefritidsordningen og skolen dersom de fikk mulighet til det, da assistansebehovet på disse arenaene i dag forutsettes dekkes gjennom andre ordninger i barnehagen, i skolefritidsordningen eller på skolen.

Ved å benytte individbasert pleie- og omsorgsstatistikk (IPLoS) for å identifisere hvor mange som kan bli omfattet av utvalgets forslag, forutsettes det at barn og ungdom som kunne hatt behov for selvstyrt personlig assistanse er registrert med én eller flere kommunale helse- og omsorgstjenester. Denne forutsetningen er usikker, fordi foreldre til funksjonshemmede barn og ungdom i mange tilfeller yter en ekstraordinær innsats for sine barn. I den grad selvstyrt personlig assistanse erstatter foreldrenes bistand, er det nærliggende å tro at det først og fremst vil skje blant de yngste aldersgruppene.

Forutsetninger

- Det legges på bakgrunn av foreldrenes ansvar og innsats til grunn at barn og ungdom med et registrert behov for 10 timer eller mer per uke av annen personlig assistanse, vil kunne bli omfattet av utvalgets forslag.
- Da det er uvisst hvor mange barn og ungdommer som har BPA i barnehage, skolefritidsordning og skole, legger vi til grunn at personer som har vedtak om 10–100 timer BPA per uke, vil omfattes av arenaudvidelsen. Blant personer som har BPA er det satt en grense på 100 timer per uke, da det antas at personer med høyere timetall enn dette allerede får dekket sitt assistansebehov på disse arenaene gjennom BPA, og derfor ikke påvirkes av utvalgets forslag.

Tabell 4.3 Antall personer i alderen 0–15 år med BPA og med annen personlig assistanse, etter timetall per uke

	Totalt N	0–9,99 t/uke	10– 19,99 t/uke	20– 24,99 t/uke	25– 31,99 t/uke	32–100 t/uke	100+ t/uke
BPA	405	68	67	29	55	155	31
Annen personlig assistanse	4 659	4 485	79	17	13	50	15

Kilde: KPR.

I aldersgruppen 0–15 år var det totalt 4 569 personer som mottok annen personlig assistanse (praktisk bistand – daglige gjøremål, praktisk bistand – opplæring og støttekontakt). Av disse hadde totalt 174 personer mer enn 10 timer samlet av disse tjenestekategoriene per uke. I tillegg hadde 405 personer i samme aldersgruppe BPA, hvorav 306 personer hadde mellom 10 og 100 timer per uke.

De fleste med høye ukentlige timetall i aldersgruppen 0–15 år benytter allerede BPA. Det kan tyde på at bruken allerede er forholdsvis utbredt innenfor barnehage, skolefritidsordning og skole for de yngste aldersgruppene.

Tabell 4.4 Antall personer i alderen 16–18 år med BPA og med annen personlig assistanse, etter timetall per uke

	Totalt N	0–9,99 t/uke	10–19,99 t/uke	20–24,99 t/uke	25–31,99 t/uke	32–100 t/uke	100+ t/uke
Annen personlig assistanse	2 159	1 992	73	11	10	41	32
BPA	132	28	15	8	12	48	21

Kilde: KPR

Blant personer i videregående skolealder, her definert som 16–18 år, var det totalt 2 159 personer som mottok annen personlig assistanse, hvorav 167 personer hadde mer enn 10 timer samlet av disse tjenestekategoriene per uke.

I samme aldersgruppe hadde 132 personer BPA, hvorav 83 personer hadde mellom 10 og 100 timer per uke.

Til sammen anslås det at 167⁷ personer ønsker ordningen i videregående skole som følge av utvalgets forslag.

4.1.5 Studenter med behov for personlig assistanse

Utvalgets forslag utvider retten til selvstyrt personlig assistanse til også å omfatte personlig assistanse som er nødvendig for å gjennomføre høyere utdanning.

⁷ Utregning: 83 personer med BPA + 167 personer / 2 ≈ 84 personer med annen personlig assistanse = 167 personer

Tabell 4.5 Antall personer i alderen 19–25 år og 26–30 år med BPA og med annen personlig assistanse, etter timetall per uke

Aldersgruppe	Totalt N	0–9,99 t/uke	10– 19,99 t/uke	20– 24,99 t/uke	25– 31,99 t/uke	32–100 t/uke	100+ t/uke
<u>Annen personlig assistanse</u>							
19–25 år	6 119	4 439	435	127	141	587	390
26–30 år	4 277	2 688	384	143	116	577	369
<u>BPA</u>							
19–25 år	382	34	49	19	32	146	102
26–30 år	275	38	43	19	21	81	73

Kilde: KPR

I aldersgruppen 19–25 år mottok 6 119 personer annen personlig assistanse, hvorav 1 680 personer hadde mer enn 10 timer per uke. Blant personer i alderen 26–30 år hadde totalt 4 277 personer annen personlig assistanse, hvorav 1 589 hadde mer enn 10 timer per uke. For de samme aldersgruppene var det 382 og 275 personer som hadde BPA, hvorav henholdsvis 246 og 164 personer hadde 10–100 timer per uke.

Ifølge Universell finnes det ikke offentlig tilgjengelige tall på hvor mange som har BPA i høyere utdanning.⁸ Det legges derfor også her til grunn at personer med 100 timer eller mer BPA per uke allerede mottar nødvendig assistanse, og derfor ikke er omfattet av utvalgets forslag.

Ifølge SSB var 37,8 prosent av personer i alderen 19–24 år og 16,7 prosent av personer i alderen 25–29 år under høyere utdanning i 2020. De samme andelene er lagt til grunn henholdsvis for aldersgruppene 19–25 år og 26–30 år i anslaget på hvor mange av dem som omfattes av forslaget som vil benytte selvstyrt personlig assistanse i høyere utdanning. Siden funksjonshemmede er statistisk underrepresentert innen høyere utdanning, kan et anslag basert på denne forutsetningen overvurdere hvor mange som faktisk vil benytte ordningen.

Det antas at 635 personer i alderen 19–25 år og 265 personer i alderen 26–30 år som i dag mottar annen personlig assistanse, med utvalgets forslag vil ønske å benytte selvstyrt personlig assistanse til høyere utdanning. Det antas videre at blant de som har BPA, vil 93 personer i alderen 19–25 år og 27 personer i alderen 26–30 år, ønske selvstyrt personlig assistanse inn i høyere utdanning.

⁸ Universell jobber ifølge egne hjemmesider for samarbeid og kunnskap om læringsmiljø, universell utforming og inkluderende løsninger i høyere utdanning. Universell er en del av Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse.

4.1.6 Oppsummering av berørte grupper

Tabell 4.6 Grupper som berøres av forslag om å senke timegrensen for rettigheten og forslag om å utvide arenaene for selvstyrt personlig assistanse til å omfatte barnehage, skolefritidsordning skole og høyere utdanning

Forslag	Personer som har BPA	Personer som har annen personlig assistanse	Totalt
<u>Grensen for rettigheten</u>			
Senke timegrensen	-	502	502
<u>Arenautvidelses</u>			
Barnehage, skolefritidsordning og grunnskole	306	87	393
Videregående skole	83	84	167
Høyere utdanning	121	900	1021

Kilde: KPR.

Tabell 4.6 oppsummerer antall personer som antas å bli berørt av utvalgets forslag om å senke timegrensen for rettigheten og utvide arenaene for ordningen. Man kunne lagt til at 277 personer som i dag har 20–25 timer per uke med BPA også vil bli berørt av forslaget om å senke timegrensen, da de antas å kunne gå fra å ha ordningen etter en skjønsmessig vurdering til å kunne få den etter rettighetsbestemmelsen.

Dette antas i de videre beregningene ikke å ha noen kostnadsvirkninger i seg selv, men kan selvsagt ha individuelle nyttevirksomheter i form av økt trygghet for at man får tjenesten man har behov for. Som nevnt er det lagt til grunn at alle som har BPA i dag også vil ønske selvstyrt personlig assistanse i fremtiden.

4.2 Identifiserte virkninger

En virkning av et tiltak er en endring, sammenlignet med referansealternativet. Vi har identifisert totalt tre kostnadsvirkninger og seks nyttevirksomheter.

4.2.1 Kostnadsvirkninger

På kostnadssiden er først og fremst følgende direkte kostnadsvirkninger identifisert:

- kostnader ved økt omfang av selvstyrt personlig assistanse,
- kostnader ved å opprette et nasjonalt kompetansesenter for selvstyrt personlig assistanse og
- skattefinansieringskostnader ved økte offentlige utgifter.

4.2.1.1 Kostnader ved økt bruk av selvstyrt personlig assistanse

Kostnadsvirkningene ved utvalgets forslag er først og fremst bestemt av i hvilken grad omfanget av selvstyrt personlig assistanse øker, hvor stor andel av timene som erstatter andre tjenester og forskjellen i enhetskostnader mellom selvstyrt personlig assistanse og de tjenestene som selvstyrt personlig assistanse erstatter.

Vi har identifisert tre forhold ved utvalgets forslag som kan medføre økt omfang av selvstyrt personlig assistanse:

- forslag om senke grensen for rettigheten, herunder:
 - o å senke timegrensen fra 32 timer per uke til 20 timer per uke,
- forslag om utvidelse til flere arenaer, herunder:
 - o barnehagen,
 - o skolefritidsordningen,
 - o skolen og
 - o høyere utdanning.
- Forslag som klargjør hvilke gjøremål, oppgaver og aktiviteter ordningen omfatter, og som bidrar til at det tildeles et tilstrekkelig antall timer til at personen skal få gjennomført disse, herunder:
 - o å delta i det politiske og offentlige liv, frivillige organisasjoner og sammenslutninger, kulturliv, fritidsaktiviteter, fornøysler og idrett og å kunne forlate skolen etter avsluttet skoletid på lik linje med medelever og
 - o å ivareta omsorgsoppgaver overfor barn og relasjoner til familie og venner.

4.2.1.2 Kostnader ved å opprette et nasjonalt kompetansesenter

Opprettelse av et nasjonalt kompetansesenter for selvstyrt personlig assistanse vil medføre en mindre årlig kostnad.

4.2.1.3 Skattefinansieringskostnad

Tiltaket skal finansieres over offentlige budsjetter gjennom skatter og avgifter. Skattlegging medfører et effektivitetstap, og innkrevingen av skatter er ressurskrevende. I henhold til Rundskriv R-109/21 skal skattefinansieringskostnaden settes til 20 øre per krone av tiltakets nettovirkning for offentlige budsjetter.

4.2.2 Nyttvirkninger

En nyttevirkning er en virkning av et tiltak som øker velferden for én eller flere grupper i samfunnet. Nyttvirkninger omtales også som positive effekter eller gevinster av å gjennomføre tiltaket sammenlignet med referansealternativet.

Nyttvirkningene av tiltaket må ses i sammenheng med målsetningene som er definert i utvalgets mandat. Forslagene som vurderes i denne analysen berører spesielt følgende tre mål:

- likeverd og likestilling for personer med nedsatt funksjonsevne,
- samfunnsdeltakelse (deltakelse i arbeid, utdanning og fritidsaktiviteter) og
- bærekraft i ordningen.

På kort sikt har vi identifisert fire direkte nyttevirkninger:

- et kvalitativt bedre assistansetilbud til barn og ungdom i barnehage, skolefritidsordning og grunnskole,
- økt mulighet for deltakelse i og gjennomføring av videregående opplæring og høyere utdanning,
- økt deltakelse i arbeid, kulturliv og fritidsaktiviteter og
- nyttevirkninger for familie og nærstående av personer med et assistansebehov.

På lang sikt ventes utvalgets forslag å ha følgende nyttevirkninger:

- økt sysselsetting blant funksjonshemmede og
- økt likestilling av funksjonshemmede.

5. Vurdering av kostnadsvirkninger

I punkt 4 identifiserte vi følgende direkte kostnadsvirkninger av utvalgets forslag:

- kostnader ved økt bruk av selvstyrt personlig assistanse,
- kostnader ved å opprette et nasjonalt kompetansesenter for selvstyrt personlig assistanse og
- skattefinansieringskostnader.

Økt bruk av selvstyrt personlig assistanse vil ifølge anslagene i denne analysen ha de klart største kostnadsvirkningene. I tillegg er kostnadsvirkningene ved å opprette et nasjonalt kompetansesenter for selvstyrt personlig assistanse anslått.

5.1 Kostnadsvirkninger ved økt omfang av selvstyrt personlig assistanse

5.1.1 Innledning

Kostnadsvirkningene av utvalgets forslag avhenger først og fremst av hvordan forslagene påvirker omfanget av selvstyrt personlig assistanse. Vi har identifisert tre sider ved hovedforslaget som forventes å bidra til økt omfang av selvstyrt personlig assistanse. Forslagene og hvordan de påvirker omfanget av selvstyrt personlig assistanse er oppsummert i tabell 5.1.

Tabell 5.1 Forslag som påvirker omfanget av selvstyrt personlig assistanse og hvordan de påvirker omfanget

Forslag	Bidrar til at flere personer får ordningen	Bidrar til økt timetall per person
Forslag om å senke den nedre grensen for rettigheten	Ja	Nei
Forslag om utvidelse til flere arenaer	Ja	Ja
Forslag som klargjør hvilke gjøremål, oppgaver og aktiviteter ordningen vil omfatte og forslag som vil bidra til at det tildeles et tilstrekkelig antall timer til at de kan gjennomføres	Nei	Ja

Økt omfang av selvstyrt personlig assistanse kan følge av at flere personer vil omfattes av ordningen og at de som omfattes av ordningen blir tildelt flere timer enn med dagens regelverk.

Forslaget om å senke timegrensen for rettigheten til selvstyrt personlig assistanse medfører at noen flere personer vil få rett til ordningen. I beregningen er det derfor lagt til grunn at noen flere vil søke om, og få innvilget selvstyrt personlig assistanse. Forslaget antas i seg selv ikke å bidra til at det i gjennomsnitt vil bli tildelt flere timer per person.

Forslag om utvidelse av selvstyrt personlig assistanse til nye arenaer, herunder barnehage, skolefritidsordning, skole og høyere utdanning, antas å medføre at flere personer vil få ordningen, og at det i gjennomsnitt vil bli tildelt noen flere timer til hver enkelt, sammenlignet med hva de har i dag gjennom annen assistanse på disse arenaene.

Forslag som klargjør hvilke gjøremål, oppgaver og aktiviteter ordningen vil omfatte og som vil bidra til at det tildeles et tilstrekkelig antall timer til at de kan gjennomføres, er forslag som antas å medføre at det i gjennomsnitt vil bli tildelt flere timer per uke til personer med selvstyrt personlig assistanse. Det gjelder både for personer som har BPA i dag, men også for de som vil få ordningen som følge av forslagene om endring av timegrensen for rettigheten og arenutvidelsene.

Kostnadsvirkningene avhenger videre av i hvilken grad ordningen erstatter andre former for personlig assistanse. Dersom en tjeneste erstatter en annen tjeneste, skal kostnadsbesparelsene ved at man ikke lenger behøver å yte den andre tjenesten trekkes fra. I beregningene er det lagt til grunn at en betydelig andel av det økte omfanget av selvstyrt personlig assistanse som følger av utvalgets forslag, vil erstatte andre former for assistanse.

Kostnadsvirkningene ved at selvstyrt personlig assistanse erstatter andre former for personlig assistanse avhenger videre av hva de ulike tjenestene koster. Dersom man erstatter en tjeneste som koster mer enn selvstyrt personlig assistanse med selvstyrt personlig assistanse, gir det en kostnadsbesparelse. I punkt 5.1.2 gjennomgås og drøftes enkelte vesentlige forutsetninger for analysen, herunder hvilke enhetskostnader som er lagt til grunn for de ulike tjenestene.

Kostnadsvirkningene er beregnet ved å sammenligne kostnadene som følger av utvalgets forslag med et referansealternativ. I denne analysen er referansealternativet forenklet til dagens situasjon i fravær av tiltaket, det vil si i fravær av utvalgets forslag til utvidelser av ordningen. Det beregnes derfor årlige kostnader ved utvalgets forslag. Ved denne tilnærmingen beregnes virkningene av forslaget som om de inntreffer fullt ut i reformåret, i motsetning til en analyse som tar høyde for at ulike virkninger kan inntreffe på ulike tidspunkt.

Det er utfordringer knyttet til å identifisere hvor mange og hvem som omfattes av utvalgets forslag, og enda vanskeligere å anslå hvor mange som faktisk vil ønske ordningen. I beregningene legges det til grunn at alle som har BPA i dag også vil ønske å ha selvstyrt personlig assistanse i fremtiden. Videre legges det til grunn at halvparten av de som identifiseres som omfattet av forslaget blant personer som har andre tjenester, også vil ønske å benytte ordningen. I mangel på et godt anslag benytter vi en enkel og gjennomiktig forutsetning.

5.1.2 Vesentlige forutsetninger og inngangsdata

5.1.2.1 Enhetskostnader

Siden 2016 har Helsedirektoratet gjennomført en forsøksordning med statlig finansiering av kommunale helse- og omsorgstjenester. Prosjektet ble forlenget i 2019 frem til 2022. I Helsedirektoratets rapport Forsøk med statlig finansiering av omsorgstjenester beskrives de økonomiske rammene for forsøket, herunder hvilke enhetskostnader som legges til grunn for ulike tjenester og grunnlaget for beregningene av enhetskostnader.⁹

I beregningene av enhetskostnadene er det tatt høyde for en rekke vesentlige kostnadsdrivere, herunder lønn, driftskostnader, hvor mye tid som «forsviner» til andre oppgaver enn å yte tjenesten m.m. Enhetskostnadene er utarbeidet i et forsøk på å inkludere alle utgifter og aktiviteter knyttet til å yte tjenester til en person etter enkeltvedtak.

I det følgende benyttes enhetskostnader for tjenester på dag og kveld, og ikke på natt, da utvalgets forslag til endringer i bestemmelsen om punktvis behov for assistanse på natt først og fremst er å anse som en oppmykning av dagens regelverk, og ikke forventes å ha vesentlige virkninger.

Helsedirektoratet opererer med ulike enhetskostnader avhengig av arbeidsgiveravgiftssone (AGA-sone). I våre beregninger legges AGA-sone 1 til grunn, noe som innebærer arbeidsgiveravgiften er 14,1 prosent.

⁹ Helsedirektoratet (2019–2022) kapittel 6

Helsedirektoratet benytter fire ulike satser på enhetskostnader basert på kriterier for hvor mye reisetid som inngår i yte tjenestene (for tjenester med reisetid). Blant tjenestene om inngår i beregningene våre, gjelder det praktisk bistand – opplæring og praktisk bistand – daglige gjøremål. I områder hvor det er korte avstander og lite reisetid, som i gruppe 1, vil enhetskostnadene ved å levere tjenestene være lavere enn i områder hvor det er mer reisetid (gruppe 2, gruppe 3 og gruppe 4).

Tabell 5.2 Enhetskostnader for tjenester med reisetid i 2021-priser

Tjenester med reisetid	Gruppe 1	Gruppe 2	Gruppe 3	Gruppe 4
Praktisk bistand – daglige gjøremål	541	582	632	670
Praktisk bistand – opplæring	600	646	701	742

Satsene er oppgitt i 2019-kroner i rapporten de er hentet fra. I tabellen er 2019-prisene justert med veksten i konsumprisindeksen (KPI) til 2021-priser.

Det er forholdsvis store forskjeller mellom enhetskostnader i de ulike gruppene. Samtidig bor langt på vei de fleste innbyggerne i Norge i kommuner som tilhører gruppe 1 eller 2, altså i kommuner med lite reisetid. I tråd med god praksis legger vi et konservativt anslag på enhetskostnader ved alternative tjenester til grunn, og forutsetter enhetskostnadene i gruppe 1.

Enhetskostnadene for tjenestekategorien støttekontakt er beregnet uten avsetning til pensjon og feriepenger. For støttekontakt har Helsedirektoratet beregnet ulike enhetskostnader avhengig av en bemanningsfaktor på 0,1–1,0 per time, hvor 1,0 er tjenestetid som ytes én til én, mens en bemanningsfaktor på for eksempel 0,5 betyr at en person kan yte tjenesten til to tjenestemottakere per time. I våre beregninger legges en bemanningsfaktor på 1,0 til grunn, noe som gir en enhetskostnad på 261 kroner i 2021-priser.

Helsedirektoratet har beregnet en enhetskostnad for BPA på 392 kroner i 2021-priser. I Ervik mfl. (2020) er det argumentert for en noe høyere enhetskostnad for BPA, og anslått at enhetskostnaden er 400–440 kroner. Vi legger også her et konservativt anslag til grunn, og benytter en enhetskostnad for selvstyrt personlig assistanse på 440 kroner. Dette ligger også nærmere opp mot de veiledende timeprisene for BPA som private tjenesteytere oppgir på sine hjemmesider.

Tabell 5.3 Enhetskostnader som inngår i beregningene

Tjenestetype	Enhetskostnad
Selvstyrt personlig assistanse	440
Praktisk bistand – daglige gjøremål	541
Praktisk bistand – opplæring	600
Støttekontakt	261

Enhetskostnaden som benyttes i beregningene våre bygger på et vektet gjennomsnitt av enhetskostnadene for praktisk bistand – daglige gjøremål, praktisk bistand – opplæring og støttekontakt. Grunnen til at vi benytter et vektet gjennomsnitt av de tre enhetskostnadene, er at vi benytter statistikk på grupper av tjenestemottakere med én eller flere av disse tjenestene samlet sett.

Enhetskostnadene er vektet med den relative bruken av hver tjeneste, målt i hvor mange timeverk som totalt ytes i dag.

Tabell 5.4 Beregning av vektorer for enhetskostnaden ved alternative tjenester

Tjeneste	T/uke	Antall personer	Totalt t/uke	Vekt
Praktisk bistand – daglige gjøremål	4,0	77 828	309 653	32,3 %
Praktisk bistand – opplæring	26,3	20 829	547 254	57,1 %
Støttekontakt	3,3	30 729	101 120	10,6 %

Kilde: KPR.

Med enhetskostnadene i tabell 5.3 og vektene i tabell 5.4 blir kalkulasjonsprisen for et vektet gjennomsnitt av tjenestene i tabell 5.4 545 kroner, heretter omtalt som enhetskostnaden ved annen personlig assistanse.

Etter dagens rettighetsbestemmelse er praktisk bistand – opplæring, praktisk bistand – daglige gjøremål og støttekontakt former for personlig assistanse som den enkelte i stedet kan få organisert som BPA.¹⁰ Dagens rettighetsbestemmelse omfatter også avlastningstiltak etter helse- og omsorgstjenesteloven § 3-6 nr. 2 for personer med foreldreansvar for hjemmeboende barn under 18 år med nedsatt funksjonsevne. Utvalgets forslag vil omfatte de samme tjenestene, og det er dermed mottakere av disse tjenestene som først og fremst antas å ønske å «veksle inn» tjenestene sine i selvstyrt personlig assistanse.

Enhetskostnader ved annen assistanse i barnehage, skolefritidsordning skole og høyere utdanning

Det antas at økt bruk av selvstyrt personlig assistanse vil erstatte annen assistanse som gis i barnehage, skolefritidsordning, skole og høyere utdanning. I mangel på anslag på enhetskostnader ved annen assistanse i barnehage, skolefritidsordning skole og høyere utdanning, er det lagt til grunn at assistansen har *samme* enhetskostnad. At en time selvstyrt personlig assistanse erstatter en time assistanse i grunnskolen, antas derfor ikke å ha noen kostnadsvirkninger. På disse arenaene legges det til grunn at det utelukkende er økt bruk av assistansetid som vil virke kostnadsdrivende.

5.1.2.2 Nærmere om antakelsen om at selvstyrt personlig assistanse vil erstatte andre tjenester

I beregningene legges det til grunn at en betydelig andel av det økte omfanget av selvstyrt personlig assistanse som følger av utvalgets forslag, vil erstatte andre former for personlig assistanse. Det gjelder:

- annen assistanse i barnehage, skolefritidsordning, skole og høyere utdanning og
- annen personlig assistanse fra den kommunale helse- og omsorgstjenesten (praktisk bistand – daglige gjøremål, praktisk bistand – opplæring og støttekontakt).

I barnehage, skolefritidsordning, skole og høyere utdanning gis det i dag annen assistanse, som antas å erstattes av selvstyrt personlig assistanse.

Annen personlig assistanse fra den kommunale helse- og omsorgstjenesten antas videre å bli helt eller delvis erstattet av selvstyrt personlig assistanse. I utvalgets beregninger er det lagt til grunn at denne andelen er 25–75 prosent. Det betyr følgende:

Dersom en person har 20 timer annen personlig assistanse i uken og som følge av utvalgets forslag får innvilget 20 timer selvstyrt personlig assistanse, antas det at kommunen «trekker tilbake» de 20 timene

¹⁰ Her følger vi kategoriseringen av tjenestene som benyttes i Helsedirektoratets statistikk.

med annen personlig assistanse vedkommende i utgangspunktet fikk, da de fleste kommuner ikke gir dobbelt opp med tjenestetid. I så fall vil andelen selvstyrt personlig assistanse som erstatter annen personlig assistanse være 100 prosent. Når utvalget legger 75 prosent til grunn, innebærer det at personer med 20 timer assistanse per uke i gjennomsnitt bare vil få 15 timer av de 20 timene med personlig assistanse som selvstyrt personlig assistanse og at de beholder 5 timer med annen personlig assistanse.

Utvalget er ikke kjent med studier som gir empirisk belegg for å anslå hvor høy andelen timer som vil erstattes i gjennomsnitt kan forventes å bli. I analysen av kostnadsvirkninger av utvalgets forslag er det derfor gjennomgående lagt til grunn 25–75 prosent.

At selvstyrt personlig assistanse skal kunne erstatte andre tjenester forutsetter en viss grad av substitusjon mellom de ulike tjenestene, det vil si, de må være så like i innhold at tjenestemottaker kan få dekket et behov med begge deler. Dersom denne forutsetningen ikke holder, og selvstyrt personlig assistanse er mer komplementært i etterspørselen med annen personlig assistanse, vil det trekke ned andelen annen personlig assistanse som erstattes av selvstyrt personlig assistanse. I den grad dette er tilfellet, innebærer det at en del av dagens tjenestemottakere har et udekket assistansebehov.

I fremstillingen skilles det konseptuelt mellom i hvilken grad selvstyrt personlig assistanse erstatter annen personlig assistanse på den ene siden, og på den andre siden de delene av forslaget som utvider tjenestetilbudet til nye arenaer eller som presiserer hvilke gjøremål, oppgaver og aktiviteter som omfattes. Hva man kan få tjenester til og hvor man får tjenester, antas å øke samlet etterspørsel etter betalt tjenestetid. I denne antakelsen ligger det en forutsetning om at det finnes et udekket assistansebehov hos en gruppe tjenestemottakere. I fremstillingen vår behandles dette spørsmålet separat fra spørsmålet om i hvilken grad selvstyrt personlig assistanse erstatter annen personlig assistanse.

5.1.2.3 Nærmere om antakelsen om at det vil gi kostnadsbesparelser at selvstyrt personlig assistanse erstatter andre tjenester

Det legges til grunn at når selvstyrt personlig assistanse erstatter annen personlig assistanse, vil det gi en kostnadsbesparelse, da enhetskostnaden ved selvstyrt personlig assistanse er lavere enn enhetskostnaden vi har benyttet for annen personlig assistanse. Det kan likevel være grunner til at kommunene vil ha problemer med å realisere disse kostnadsbesparelsene.

Det kan for eksempel skyldes at kommunen blir «overbemannet» fordi en person som har hatt annen personlig assistanse går over til å benytte selvstyrt personlig assistanse med personell ansatt hos en privat tjenesteyter. På kort sikt vil kommunen være nødt til å omdisponere sine ansatte, og vil derfor ikke se noen budsjettmessig besparelse ved at tjenestemottakeren har endret tjenestetype, selv om enhetskostnadene ved den nye tjenesten skulle være lavere. Dette kan på kort sikt drive opp kommunenes kostnader. På lengre sikt antas det at kommunene vil kunne tilpasse tjenestetilbudet sitt bedre og oppnå eventuelle besparelser ved å yte en tjeneste med lavere enhetskostnader. I fremstillingen vår er dette et forhold som ikke belyses, da det legges til grunn at alle langsiktige virkninger av utvalgets forslag inntreffer umiddelbart.

5.1.3 Forslag som klargjør hvilke gjøremål, oppgaver og aktiviteter ordningen vil omfatte og forslag som vil bidra til at det tildeles et tilstrekkelig antall timer til at de kan gjennomføres

5.1.3.1 Om forslaget

Forslaget klargjør hva selvstyrt personlig assistanse skal kunne gis til. Alle gjøremål, oppgaver og aktiviteter ordningen omfatter etter dagens regelverk videreføres i forslaget. I beregningen er det lagt til grunn at det å klargjøre at selvstyrt personlig assistanse vil omfatte visse konkrete gjøremål, oppgaver og aktiviteter, vil bidra til at det i gjennomsnitt vil bli tildelt noen flere timer per person.

Forslaget omfatter selvstyrt personlig assistanse til å delta i det politiske og offentlige liv, frivillige organisasjoner og sammenslutninger, kulturliv, fritidsaktiviteter, fornøyelser og idrett og til å kunne forlate skolen etter avsluttet skoletid på lik linje med medelever. Videre omfatter forslaget selvstyrt personlig assistanse til å ivareta omsorgsoppgaver overfor barn og relasjoner til familie og venner.

Personlig assistanse til fritidsaktiviteter og sosial kontakt omfattes etter dagens regelverk, samt fast og langvarig praksis, av retten til nødvendige helse- og omsorgstjenester. Samtidig er dagens grenser for hvilke konkrete typer gjøremål, oppgaver og aktiviteter som omfattes uklare.

Ved utmålingen av timetallet er det i dag en forutsetning at utgangspunktet skal være det samme som om assistansen var organisert på en annen måte enn som BPA. Det er den enkelte persons behov som skal være styrende for utmålingen av hvilket timetall som er nødvendig og forsvarlig, og ikke måten tjenestene er organisert på. Forslagene som klargjør både hvilke gjøremål, oppgaver og aktiviteter ordningen vil omfatte og som vil bidra til at det tildeles et tilstrekkelig antall timer til at de kan gjennomføres, antas imidlertid å medføre at både personer som i dag har BPA og personer som i dag har annen assistanse i gjennomsnitt vil bli tildelt flere timer.

To forhold gjør det særlig krevende å anslå kostnadsvirkningene av forslaget:

- Mange kommuner tildeler tid til én, flere eller alle gjøremålene, oppgavene og aktivitetene som omfattes av forslaget. Men praksis varierer mellom kommunene og det er derfor vanskelig å si noe konkret om i hvilken grad forslaget vil gi en økning i hvor mange timer som i gjennomsnitt tildeles.
- Det er ikke foreslått veiledende normer for hvor mange timer som skal tildeles til ulike gjøremål, oppgaver og aktiviteter.

5.1.3.2 Antall personer som inngår i beregningen

I beregningen av kostnadsvirkninger er det lagt til grunn at yngre personer i større grad enn eldre vil ønske selvstyrt personlig assistanse til gjøremål, oppgaver og aktiviteter som omfattes av forslaget (utenfor de nye arenaene). Det er derfor belyst hvilke årlige kostnader det vil medføre dersom personer i alderen 0–30 år i gjennomsnitt blir tildelt 6–12 timer mer per uke, og dersom personer i alderen 31–66 år i gjennomsnitt blir tildelt 2–6 timer mer per uke, som følge av forslaget.

Det er lagt til grunn at alle som har BPA i dag også vil ønske selvstyrt personlig assistanse i fremtiden. Ved utgangen av 2020 var 1 191 personer i alderen 0–30 år og 2 029 personer i alderen 31–66 år registrert med BPA.

Forslaget om å utvide arenaene for selvstyrt personlig assistanse til å omfatte barnehage, skolefritidsordning, skole og høyere utdanning anslås å medføre at 1 071 personer i alderen 0–30 år som i dag har annen personlig assistanse vil søke om og få innvilget selvstyrt personlig assistanse. Personer med annen personlig assistanse er identifisert som mottakere registrert med én eller flere av

følgende tjenestekategorier; praktisk bistand – daglige gjøremål, praktisk bistand – opplæring og støttekontakt.

Forslaget om å senke timegrensen antas å medføre at ytterligere 149 personer i alderen 0–30 år og 353 personer i alderen 31–66 år vil søke om og få innvilget selvstyrt personlig assistanse.

Tabell 5.5 Antall personer som antas å påvirkes av forslag om å klargjøre hvilke gjøremål, oppgaver og aktiviteter ordningen vil omfatte og forslag som vil bidra til at det tildeles et tilstrekkelig antall timer til å gjennomføre disse

	0–30 år	31–66 år
Personer med BPA	1 191	2 029
Personer med annen personlig assistanse	1 220	353
Totalt	2 411	2 382

Alle som var registrert med BPA ved utgangen av 2020 i aldersgruppene 0–30 år og 31–66 år, inngår i beregningen. Videre inngår alle som antas å søke om og få innvilget ordningen som følge av forslaget om utvidelse av arenaer og forslaget om å senke timegrensen for rettigheten, her betegnet som personer med annen personlig assistanse.

Blant personer som har BPA i dag antas forslaget å påvirke nesten dobbelt så mange i aldersgruppen 31–66 år sammenlignet med aldersgruppen 0–30 år. Blant personer som i dag mottar annen personlig assistanse, men som med utvalgets forslag antas å ville søke om og få innvilget selvstyrt personlig assistanse, er bildet motsatt. Utvidelsen av arenaer antas primært å omfatte personer i alderen 0–30 år. Det er først og fremst konsekvensene av å senke timegrensen for rettigheten som antas å medføre at personer eldre enn 30 år vil søke om og få innvilget ordningen.

5.1.3.3 Kostnadsvirkninger

I tabell 5.6 oppsummeres kostnader ved forslag om å klargjøre hvilke gjøremål, oppgaver og aktiviteter ordningen vil omfatte og forslag som vil bidra til at det blir tildelt et tilstrekkelig antall timer til å gjennomføre disse. Tabellen viser økte årlige kostnader ved at gjennomsnittlig antall timer øker blant personer som har BPA i dag, og økte årlige kostnader ved at personer som i dag har annen personlig assistanse, men som med utvalgets forslag antas å kunne få selvstyrt personlig assistanse, i gjennomsnitt får tildelt mer tjenestetid enn de mottar i dag.

Tabell 5.6 Kostnader ved forslag om å klargjøre hvilke gjøremål, oppgaver og aktiviteter ordningen vil omfatte og forslag som vil bidra til at det tildeles et tilstrekkelig antall timer til å gjennomføre disse, i millioner kroner

	0–30 år		30–66 år		0–66 år	
	+ 6 t/uke	+ 12 t/uke	+ 2 t/uke	+ 6 t/uke	Min	Max
<i>BPA</i>						
Kostnadsvirkninger	163,5	327,0	92,8	278,5	256,3	605,5
<i>Annen personlig assistanse</i>						
Kostnadsvirkninger	167,5	335,0	16,2	48,5	183,6	383,4
<i>Totalt</i>						
Kostnadsvirkninger	331,0	662,0	109,0	327,0	440,0	989,0

I beregningen er det lagt til grunn en enhetskostnad ved selvstyrt personlig assistanse på 440 kroner per time.

Personer som har BPA i dag utgjør den klart største gruppen tjenestemottakere som inngår i beregningen, og det følger forutsetningsvis at de største kostnadsvirkningene skyldes økt bruk av ordningen for denne gruppen. I regneeksemplet anslås de økte årlige kostnadene ved at gjennomsnittlig antall timer øker blant personer som har BPA til mellom 256,3 og 605,5 millioner kroner. I beregningen kan dette anslaget tolkes som kostnaden ved forslaget isolert sett, det vil si hva forslaget koster, gitt at det ikke gjøres andre endringer i reguleringen av ordningen som bidrar til at flere vil søke om og få innvilget selvstyrt personlig assistanse.

Utvalget foreslår imidlertid å utvide arenaene for ordningen til å omfatte barnehage, skolefritidsordning, skole og høyere utdanning, samt å senke timegrensen for rettigheten. Disse forslagene antas til sammen å bidra til at flere personer som i dag mottar annen personlig assistanse vil søke om og få innvilget selvstyrt personlig assistanse. Det antas at også disse personene i gjennomsnitt vil bli tildelt flere timer som følge av forslag som klargjør hvilke gjøremål, oppgaver og aktiviteter ordningen vil omfatte og forslag som vil bidra til at det tildeles et tilstrekkelig antall timer til at de kan gjennomføres. Når også denne gruppen inkluderes, anslås de årlige kostnadene ved forslaget å øke med ytterligere 183,6–383,4 millioner kroner.

Årlige kostnader ved at det gjennomsnittlige timetallet øker som beskrevet, anslås til mellom 440 millioner kroner og 989 millioner kroner, avhengig av hvor mange timer mer som i gjennomsnitt blir tildelt. Beregningen legger til grunn forslagene om å senke timegrensen for rettigheten og en utvidelse av arenaene for selvstyrt personlig assistanse.

5.1.4 Forslag om å senke den nedre grensen for rettigheten

5.1.4.1 Om forslaget

Utredningens hovedforslag innebærer at den nedre grensen for rettigheten til selvstyrt personlig assistanse senkes. Særlig forslaget om å senke timegrensen til 20 timer per uke antas å medføre at flere vil kunne få ordningen.

Dagens rettighetsbestemmelse er avgrenset til å gjelde personer med et stort behov, definert som et tjenestebehov på minst 32 timer per uke. Personer med behov på mellom 25 og 32 timer per uke har likevel rett til BPA, med mindre kommunen kan dokumentere at dette vil medføre vesentlig økte kostnader for kommunen.

I forslaget erstattes stort behov med særlig behov. Med særlig behov menes a) et behov for minst 20 timer i uken og b) et mindre behov som for den enkelte kan dekkes på en vesentlig bedre måte med selvstyrt personlig assistanse enn med alternative tjenester, tiltak og ordninger, samtidig som kommunen ikke kan dokumentere at det vil medføre vesentlig økte kostnader for kommunen å dekke behovet med selvstyrt personlig assistanse.

Det er langt på vei etablert en praksis for å innvilge BPA etter rettighetsbestemmelsen til personer som har et assistansebehov på minst 25 timer i uken. Å senke timegrensen til 20 timer per uke vil medføre at flere personer vil kunne få ordningen etter rettighetsbestemmelsen.

5.1.4.2 Antall personer som inngår i beregningen

Per 31.12.2020 (se tabell 4.2) var 1 003 personer registrert med 20–24,99 timer per uke med annen personlig assistanse (her definert som én eller flere av tjenestene praktisk bistand – daglige gjøremål, praktisk bistand – opplæring eller støttekontakt). Disse personene mottok i gjennomsnitt 22 timer annen personlig assistanse per uke. Personer som har 20–24,99 timer BPA vil påvirkes av forslaget

ved at de får rett til ordningen, men dette antas ikke å ha noen vesentlige kostnadsvirkninger. Om noe, kan det å få rett til ordningen ha en nytteside for disse personene i form av større trygghet for at de vil beholde ordningen også i fremtiden.

Det er forutsatt at vel halvparten av de 1 003 personene som har 20–24,99 timer annen personlig assistanse per uke, 502 personer, vil søke om og få innvilget selvstyrt personlig assistanse som følge av forslaget. De 502 personene som inngår i beregningen, har i gjennomsnitt 22 t/uke med annen personlig assistanse.

5.1.4.3 Kostnadsvirkninger av forslag om å senke timegrensen

Tabell 5.7 viser mulige kostnadsbesparelser ved ulike antakelser om i hvilken grad selvstyrt personlig assistanse vil erstatte annen personlig assistanse som følge av utvalgets forslag om å senke timegrensen for rettigheten.

Tabell 5.7 Kostnadsbesparelser ved at selvstyrt personlig assistanse erstatter annen personlig assistanse, i millioner kroner

	Andel annen personlig assistanse som erstattes av selvstyrt personlig assistanse			
	25 %	50 %	75 %	100 %
Mulige kostnadsbesparelser ved at selvstyrt personlig assistanse erstatter annen personlig assistanse	15,2	30,4	45,6	60,7

Det finnes ikke empirisk belegg for å gi et presist estimat på hvor stor andel av annen personlig assistanse som vil bli erstattet av selvstyrt personlig assistanse. Som diskutert i punkt 5.1.2.2 er det imidlertid forhold som taler for at selvstyrt personlig assistanse i gjennomsnitt vil erstatte en betydelig andel av annen personlig assistanse blant personer som ønsker å endre tjenestetypen som følge av utvalgets forslag.

5.1.4.4 Kostnadsvirkninger av forslag om å senke timegrensen og forslag som klargjør hvilke gjøremål, oppgaver og aktiviteter ordningen skal omfatte og som bidrar til at

Det er videre belyst hvilke årlige kostnader det vil medføre dersom gjennomsnittlig antall timer blant personer i alderen 0–30 år øker med 6–12 timer per uke og gjennomsnittlig antall timer for personer i alderen 31–66 år øker med 2–6 timer per uke som følge av forslaget om å klargjøre hvilke gjøremål, oppgaver og aktiviteter ordningen skal omfatte.

I beregningene er det lagt til grunn at 502 personer med annen personlig assistanse vil søke om og få innvilget selvstyrt personlig assistanse som følge av utvalgets forslag om å senke timegrensen til 20 timer per uke. Blant disse var 149 personer i alderen 0–30 år og 353 personer i alderen 31–66 år.

Tabell 5.8 Kostnader ved forslag å senke timegrensen og klargjøre hvilke gjøremål, oppgaver og aktiviteter ordningen vil omfatte

	0–30 år (149 personer)		30–66 år (353 personer)		0–66 år (502 personer)	
	+6 t/uke	+12 t/uke	+2 t/uke	+6 t/uke	Min	Max
Kostnadsvirkninger	20,5	40,9	16,2	48,5	36,6	89,4

mill. kroner

Kombinasjonen av å senke timegrensen og klargjøre hvilke gjøremål, oppgaver og aktiviteter ordningen skal omfatte, anslås å gi økte årlige kostnader på til sammen 36,6–89,3 millioner kroner.¹¹

5.1.5 Forslag om å utvide selvstyrt personlig assistanse til å omfatte barnehage, skolefritidsordning, skole og høyere utdanning

5.1.5.1 Om forslagene

Dagens utgangspunkt er at BPA i begrenset grad blir tildelt for å dekke behov for personlig assistanse i barnehagen, på skolefritidsordningen, på skolen eller i høyere utdanning. Det er foreslått å utvide arenaene for selvstyrt personlig assistanse til å omfatte barnehage, skolefritidsordning, skole og høyere utdanning når det vurderes som nødvendig.

Utvidelsen til disse arenaene vil kunne medføre at flere omfattes av retten til selvstyrt personlig assistanse, fordi de vil få et samlet behov på mer enn 20 timer per uke, dersom assistanse på disse arenaene inkluderes i rettighetsgrunnlaget. En forholdsvis stor andel barn og ungdom med et noe mindre behov enn 20 timer per uke antas dessuten å kunne ha et særlig behov for selvstyrt personlig assistanse, og av den grunn bli omfattet av den foreslåtte rettighetsbestemmelsen.

Følgende forhold gjør det vanskelig å anslå omfanget av disse forslagene:

- Kommunene har i dag mulighet til å tildele BPA til barn og ungdom som ønsker å benytte ordningen i barnehagen, på skolefritidsordningen og på skolen, dersom kommunen finner det hensiktsmessig. Da det ikke finnes offentlige registre over hvor mange som har BPA i barnehage, skolefritidsordning eller skole, er det uklart hvor stor del av etterspørselen etter ordningen som allerede er dekket.
- Det er videre utfordrende å anslå hvor mange flere barn og ungdom som ville ønsket å benytte selvstyrt personlig assistanse i barnehagen, på skolefritidsordningen, på skolen og i høyere utdanning, dersom de fikk mulighet til det, da assistansebehovet på disse arenaene i dag forutsettes dekket gjennom andre ordninger i barnehagen, på skolefritidsordningen og på skolen og i høyere utdanning.
- Det er usikkert hvor godt egnet individbasert pleie- og omsorgsstatistikk (IPLOS) er til å identifisere de yngste målgruppene for ordningen, blant annet fordi dette er grupper som får mye bistand fra foreldre, og som derfor kan ha større behov enn det de er registrert med. Det er dermed betydelig usikkerhet knyttet til konsekvensene av å styrke barns og ungdoms rett til ordningen ved å utvide arenaene til å omfatte barnehage, skolefritidsordning, skole og høyere utdanning.

I beregningene er antall barn og ungdom som kan få rett til ordningen identifisert som personer registrert med mer enn 10 timer per uke med annen personlig assistanse, definert som én eller flere av tjenestene praktisk bistand – daglige gjøremål, praktisk bistand – opplæring eller støttekontakt. Videre er det lagt til grunn at alle som i dag har 10–100 timer BPA vil ønske selvstyrt personlig assistanse på disse nye arenaene. Det antas at personer som har mer enn 100 timer BPA per uke allerede får dekket behovet sitt for assistanse på disse arenaene gjennom BPA, og derfor ikke berøres av forslaget.

Videre kjenner vi ikke til anslag på enhetskostnader ved personlig assistanse i barnehagen, på skolefritidsordningen, på skolen og i høyere utdanning. Det forutsettes derfor at det ikke er noen

¹¹ Utregning: (149 personer x 6 timer + 353 personer x 2 timer) x 52 uker x 440 kroner = 36,6 millioner kroner, 149 personer x 12 timer + 353 personer x 6 timer) x 52 uker x 440 kroner = 89,3 millioner kroner

forskjell i enhetskostnadene ved selvstyrt personlig assistanse og ordningene som alternativt vil benyttes i barnehagen, på skolefritidsordningen, på skolen og i høyere utdanning.

I analysen av forslaget om å utvide arenaene for selvstyrt personlig assistanse, er følgende tre kostnadsvirkninger identifisert:

- Økt omfang av selvstyrt personlig assistanse i barnehagen, på skolefritidsordningen, på skolen og i høyere utdanning antas å medføre økte kostnader til assistanse på disse arenaene.
- Det er belyst hvilke årlige kostnader det vil medføre dersom gjennomsnittlig antall timer blant personer i alderen 0–30 år øker med 6–12 timer per uke som følge av forslaget om å klargjøre hvilke gjøremål, oppgaver og aktiviteter ordningen skal omfatte.
- Det beregnet hvilke mulige kostnadsbesparelser det kan medføre at barn og ungdom som har annen personlig assistanse, men som med forslaget vil søke om og få innvilget selvstyrt personlig assistanse, også får selvstyrt personlig assistanse utenfor de nevnte arenaene. Da antas det at selvstyrt personlig assistanse i noen grad vil erstatte annen personlig assistanse.

5.1.5.2 Barnehage, skolefritidsordning og grunnskole

Ved utgangen av 2020 var 306 barn og ungdommer i alderen 0–15 år registrert med BPA. I tillegg hadde 174 barn og ungdom i samme alder annen personlig assistanse. Det er lagt til grunn at alle barn og ungdom med BPA og halvparten av barn og ungdom med annen personlig assistanse som omfattes av forslaget, vil søke om og få innvilget selvstyrt personlig assistanse. Det anslås dermed at 306 barn og ungdom med BPA og 87 barn og ungdom med annen personlig assistanse, til sammen 393 barn og ungdom i aldersgruppen 0–15 år, vil søke om og få innvilget selvstyrt personlig assistanse i barnehagen, på skolefritidsordningen og i grunnskolen som følge av forslaget.

Forutsetninger

- Det er i gjennomsnitt behov for assistanse i barnehagen, på skolefritidsordningen og i grunnskolen 200 dager i året per person (det er 190 dager i et skoleår, og noen flere i barnehage).
- En vakt med selvstyrt personlig assistanse er 8 timer, hvorav 6 timer erstatter eksisterende ordninger i barnehagen, på skolefritidsordningen og i grunnskolen. Det gir en netto økning i omfanget av assistanse per person på 2 timer om dagen, eller 10 timer per uke.
- Det er lagt til grunn at en time selvstyrt personlig assistanse har samme enhetskostnad som en time med annen assistanse på disse arenaene.
- De 87 barna og ungdommene som inngår i beregningen med annen personlig assistanse hadde i gjennomsnitt 38,8 t/uke (utenfor arenaene barnehage, skolefritidsordning og grunnskole).

Årlige kostnader ved økt omfang av selvstyrt personlig assistanse i barnehagen, på skolefritidsordningen og i grunnskolen anslås ut fra dette til 69,2 millioner kroner.¹²

Forslaget om å utvide arenaene for selvstyrt personlig assistanse til å omfatte barnehage, skolefritidsordning og grunnskole, antas som nevnt å medføre at 87 barn og ungdom som har annen personlig assistanse vil søke om og få innvilget selvstyrt personlig assistanse.

Kombinasjonen av forslaget om å utvide arenaene for selvstyrt personlig assistanse til å omfatte barnehage, skolefritidsordning og grunnskole og forslaget som klargjør hvilke gjøremål, oppgaver og

¹² Utregning: 393 personer x 10 timer x 40 uker x 440 kroner = 69,2 millioner kroner

aktiviteter ordningen skal omfatte, antas å øke årlige kostnader med ytterligere 11,9–23,9 millioner kroner.¹³

Dersom selvstyrt personlig assistanse i gjennomsnitt erstatter 25–75 prosent av annen personlig assistanse, beregnet for de samme 87 barna og ungdommene som nevnt ovenfor, som disse barna og ungdommene har utenfor arenaene barnehage, skolefritidsordning og grunnskole, anslås det å gi årlige kostnadsbesparelser på 4,6–13,8 millioner kroner, fordi selvstyrt personlig assistanse antas å ha noe lavere enhetskostnader enn annen personlig assistanse.¹⁴

Tabell 5.9 Mulige kostnadsvirkninger ved å utvide selvstyrt personlig assistanse til å omfatte barnehage, skolefritidsordning og grunnskole, gitt forslaget om å klargjøre hvilke gjøremål, oppgaver og aktiviteter ordningen vil omfatte

Forslag	Mulige kostnader ved økt omfang av SPA*	mill. kroner	
		Kostnadsbesparelser dersom SPA erstatter 25–75 prosent av annen personlig assistanse	
<i>Arenautvidelse</i>			
Barnehage, skolefritidsordning og grunnskole	81,1–93,1	4,6–13,8	

*Mulige kostnader ved økt omfang av SPA inneholder både kostnadene knyttet til økt omfang på arenaene barnehage, skolefritidsordning og grunnskole (69,2 millioner kroner) og kostnadene knyttet til at personene som får ordningen som følge av arenautvidelsen i gjennomsnitt tildeles 6–12 timer mer som følge av forslag som klargjør hvilke gjøremål, oppgaver og aktiviteter ordningen skal omfatte (11,9–23,9 millioner kroner).

5.1.5.3 Videregående skole

Ved utgangen av 2020 var 83 personer i alderen 16–18 år registrert med 10–100 timer BPA per uke. I tillegg hadde 167 personer med annen personlig assistanse mer enn 10 timer per uke. Som ovenfor er det lagt til grunn for beregningen at *alle* som hadde BPA i 10–100 timer per uke, og at halvparten av de som mottok annen personlig assistanse i mer enn 10 timer per uke vil søke om og få innvilget selvstyrt personlig assistanse i videregående skole. Det utgjør totalt 167 personer.

Forutsetninger

- Det er lagt til grunn at ungdom i videregående skole har behov for selvstyrt personlig assistanse i 200 dager (40 uker) per år.
- Videre er det lagt til grunn at hver enkelt har behov for 2 timer mer selvstyrt personlig assistanse per dag (10 timer per uke), sammenlignet med hva de i dag mottar av annen assistanse i videregående skole.
- Det er lagt til grunn at en time selvstyrt personlig assistanse koster det samme som en time med annen assistanse i videregående skole.
- De 84 personene som inngår i beregningen med annen personlig assistanse, hadde i gjennomsnitt 51 t/uke (utenfor arenaen videregående skole).

¹³ Barna som har BPA i dag er ikke tatt med i denne delen av beregningen, siden dette punktet kun gjelder konsekvensene av forslaget om arenautvidelse. Utregning: 87 personer x 6 timer x 52 uker x 440 kroner = 11,9 millioner kroner, 87 personer x 12 timer x 52 uker x 440 kroner = 23,9 millioner kroner.

¹⁴ Utregning: [87 personer x 38,8 timer x 52 uker x (545 kroner - 440 kr)] x 25 prosent = 4,6 millioner kroner, [87 personer x 38,8 timer x 52 uker x (545 kroner - 440 kr)] x 75 prosent = 13,8 millioner kroner

Årlig kostnad ved økt omfang av selvstyrt personlig assistanse i videregående skole anslås til 29,4 millioner kroner.¹⁵

Det legges til grunn at forslaget om å utvide arenaene for selvstyrt personlig assistanse til å omfatte videregående skole, gjør at 84 personer som i dag har annen personlig assistanse vil velge selvstyrt personlig assistanse.

For denne gruppen vil kombinasjonen av å utvide arenaer og klargjøre hvilke gjøremål, oppgaver og aktiviteter ordningen vil omfatte, øke årlige kostnader med ytterligere 11,5–23,1 millioner kroner.¹⁶

Dersom selvstyrt personlig assistanse i gjennomsnitt erstatter 25–75 prosent av annen personlig assistanse som disse personene har utenfor arenaen videregående skole, anslås det isolert sett å gi årlige kostnadsbesparelser på 5,8–17,3 millioner kroner.¹⁷

Tabell 5.10 Mulige kostnadsvirkninger ved å utvide selvstyrt personlig assistanse til å omfatte videregående skole, gitt forslaget om å klargjøre hvilke gjøremål, oppgaver og aktiviteter ordningen vil omfatte

Forslag	Mulige kostnader ved økt omfang av SPA*	mill. kroner	
		Kostnadsbesparelser dersom SPA erstatter 25–75 prosent av annen personlig assistanse	
<i>Arenautvidelse</i>			
Videregående skole	40,9–52,5	5,8–17,3	

*Mulige kostnader ved økt omfang av SPA inneholder både kostnadene knyttet til økt omfang på arenaen videregående skole (29,4 millioner kroner) og kostnadene knyttet til at personene som får ordningen som følge av arenaudvidelsen i gjennomsnitt tildeles 6–12 timer mer som følge av forslag som klargjør hvilke gjøremål, oppgaver og aktiviteter ordningen skal omfatte (11,5–23,1 millioner kroner).

5.1.5.4 Høyere utdanning

Forslaget om å utvide arenaene for selvstyrt personlig assistanse til også å omfatte høyere utdanning, antas først og fremst å omfatte ungdom i alderen 19–30 år.

Det er lagt til grunn at alle som har 10–100 timer BPA per uke, omfattes av forslaget. I 2020 utgjorde det 246 personer i alderen 19–25 år og 164 personer i alderen 26–30 år. Videre er det lagt til grunn at personer som har mer enn 10 timer annen personlig assistanse også omfattes av forslaget. I 2020 var det 1 680 personer i alderen 19–25 år og 1 589 personer i alderen 26–30 år.

Ifølge SSB var 37,8 prosent av personer i alderen 19–24 år og 16,7 prosent av personer i alderen 25–29 år under høyere utdanning i 2020. De samme andelene er benyttet for aldersgruppene 19–25 år og 26–30 år for å gi et anslag på hvor mange som vil ønske selvstyrt personlig assistanse for å gjennomføre høyere utdanning.

¹⁵ 440 kr x 2 timer x 200 dager x 167 personer = 29,4 millioner kroner.

¹⁶ 84 personer x 6 timer x 52 uker x 440 kr = 11,5 millioner kroner, 84 personer x 12 timer x 52 uker x 440 kr = 23,1 millioner kroner.

¹⁷ [84 personer x 51 timer x 52 uker x (545 kroner - 440 kroner)] x 25 prosent = 5,8 millioner kroner, [84 personer x 51 timer x 52 uker x (545 kroner - 440 kroner)] x 75 prosent = 17,3 millioner kroner

Under disse forutsetningene anslås det at 121 personer som i dag mottar BPA og 900 personer som mottar annen personlig assistanse, totalt 1 021 personer, vil ønske selvstyrt personlig assistanse på arenaen høyere utdanning.

Forutsetninger

- I beregningen er det lagt til grunn at en studieuke er 34 timer og 40 studieuker i løpet av et år.¹⁸
- Det er videre forutsatt at halvparten av tjenestetiden (17 timer per uke) erstatter annen assistanse som ytes under høyere utdanning, som for eksempel mentorordningen, og at de resterende 17 timene kommer i tillegg til annen assistanse.
- Det er lagt til grunn at en time selvstyrt personlig assistanse koster det samme som en time med annen assistanse i høyere utdanning.
- De 900 personene som inngår i beregningen med annen personlig assistanse, hadde i gjennomsnitt 65,3 t/uke (utenfor arenaen høyere utdanning).

Årlig kostnad ved økt omfang av selvstyrt personlig assistanse i høyere utdanning anslås til 305,5 millioner kroner.¹⁹

Det er beregnet hvilke årlige kostnader det vil medføre dersom gjennomsnittlig antall timer blant personer i alderen 0–30 år øker med 6–12 timer per uke som følge av forslaget om å klargjøre hvilke gjøremål, oppgaver og aktiviteter ordningen skal omfatte. Det legges til grunn at forslaget om å utvide arenaene for selvstyrt personlig assistanse til å omfatte høyere utdanning, medfører at 900 personer som har annen personlig assistanse vil søke om og få innvilget selvstyrt personlig assistanse. For denne gruppen vil kombinasjonen av å utvide arenaer og klargjøre hvilke gjøremål, oppgaver og aktiviteter ordningen skal omfatte, øke årlige kostnader med ytterligere 123,6–247,1 millioner kroner.²⁰

Dersom selvstyrt personlig assistanse i gjennomsnitt erstatter 25–75 prosent av annen personlig assistanse som de samme personene mottar utenfor arenaen høyere utdanning, anslås det å kunne gi årlige kostnadsbesparelser på 80,2–240,5 millioner kroner.²¹

Tabell 5.11 Mulige kostnadsvirkninger ved å utvide selvstyrt personlig assistanse til å omfatte høyere utdanning, gitt forslaget om å klargjøre hvilke gjøremål, oppgaver og aktiviteter ordningen vil omfatte

Forslag	Mulige kostnader ved økt omfang av SPA*	mill. kroner
		Kostnadsbesparelser dersom SPA erstatter 25–75 prosent av annen personlig assistanse
<i>Arenautvidelse</i>		
Høyere utdanning	429,1–552,6	80,2–240,5

*Mulige kostnader ved økt omfang av SPA inneholder både kostnadene knyttet til økt omfang på arenaen høyere utdanning (305,5 millioner kroner) og kostnadene knyttet til at personene som får ordningen som følge av arenaudvidelsen i gjennomsnitt tildeles 6–12 timer mer som følge av forslag som klargjør hvilke gjøremål, oppgaver og aktiviteter ordningen skal omfatte (80,2–240,5 millioner kroner).

¹⁸ Ifølge NOKUT brukte norske studenter 33,9 timer per uke på studier i 2020, studiebarometeret-2020_hovedtendenser_1-2021.pdf (nokut.no)

¹⁹ Utregning: 1 021 personer x 17 timer x 40 uker x 440 kroner = 305,5 millioner kroner.

²⁰ Utregning: 900 personer x 6 timer x 52 uker x 440 kroner = 123,6 millioner kroner, 900 personer x 12 timer x 52 uker x 440 kroner = 247,1 millioner kroner.

²¹ Utregning: [900 personer x 65,3 timer x 52 uker x (545 kroner - 440 kroner)] x 25 prosent = 80,2 millioner kroner, [900 personer x 65,3 timer x 52 uker x (545 kroner - 440 kroner)] x 75 prosent = 240,5 millioner kroner

5.1.5.5 Oppsummering av arenautvidelser

Forslaget om å utvide arenaene for selvstyrt personlig assistanse til å omfatte barnehage, skolefritidsordning, skole og høyere utdanning, anslås isolert å gi økte årlige kostnader på totalt 404,1 millioner kroner.²²

I beregningen er det belyst hvilke årlige kostnader det vil medføre dersom gjennomsnittlig antall timer blant personer i alderen 0–30 år øker med 6–12 timer per uke som følge av forslaget om å klargjøre hvilke gjøremål, oppgaver og aktiviteter ordningen skal omfatte. Kombinasjonen av å utvide arenaer og klargjøre hvilke gjøremål, oppgaver og aktiviteter ordningen skal omfatte, beregnet for til sammen 1 071 personer, anslås å gi økte årlige kostnader på til sammen 147,0–294,1 millioner kroner.

Dersom det legges til grunn at selvstyrt personlig assistanse vil erstatte 25–75 prosent av annen personlig assistanse, også beregnet for de samme 1 071 personene, vil det gi en årlig kostnadsbesparelse på 90,6–271,6 millioner kroner.

Tabell 5.12 Oppsummering av mulige kostnadsvirkninger ved å utvide arenaene for selvstyrt personlig assistanse

Forslag	Mulige kostnader ved økt omfang av SPA*	mill. kroner	
		Kostnadsbesparelser dersom SPA erstatter 25–75 prosent av annen personlig assistanse	
<i>Arenautvidelse</i>			
Barnehage, skolefritidsordning og grunnskole	81,1–93,1	4,6–13,8	
Videregående skole	40,9–52,5	5,8–17,3	
Høyere utdanning	429,1–552,6	80,2–240,5	
Sum	551,1–698,2	90,6–271,6	

*Mulige kostnader ved økt omfang av SPA inneholder både kostnadene knyttet til økt omfang på de nye arenaene (404,1 millioner kroner) og kostnadene knyttet til at personene som får ordningen som følge av arenautvidelsene i gjennomsnitt tildeles 6–12 timer mer som følge av forslag som klargjør hvilke gjøremål, oppgaver og aktiviteter ordningen skal omfatte (147,0–294,1 millioner kroner).

5.1.6 Oppsummering av kostnadsvirkninger av forslag som antas å gi økt omfang av selvstyrt personlig assistanse

Forslagene som klargjør både hvilke gjøremål, oppgaver og aktiviteter ordningen vil omfatte og som vil bidra til at det tildeles et tilstrekkelig antall timer til at de kan gjennomføres, antas å medføre at både personer som i dag har BPA og personer som i dag har annen personlig assistanse i gjennomsnitt vil bli tildelt flere timer i form av selvstyrt personlig assistanse.

Utredningens hovedforslag innebærer at timegrensen for rettigheten til selvstyrt personlig assistanse senkes. Særlig forslaget om å senke timegrensen for rettigheten til 20 timer per uke antas å medføre at flere vil kunne få ordningen.

I beregningen er det lagt til grunn at utvidelse av selvstyrt personlig assistanse til nye arenaer, herunder barnehage, skolefritidsordning, skole og høyere utdanning, vil føre til at flere personer vil få

²² Utregning: 69,2 millioner kroner (barnehage, skolefritidsordning og grunnskole) + 29,4 millioner kroner (videregående skole) + 305,5 millioner kroner (høyere utdanning) = 404,1 millioner kroner

ordningen og at det i gjennomsnitt vil bli tildelt noen flere timer til hver enkelt person sammenlignet med hva de har i dag gjennom annen assistanse på disse arenaene.

Kostnadsvirkningene av utvalgets forslag er oppsummert i tabell 5.13. Det er betydelig usikkerhet knyttet til anslagene.

Tabell 5.13 Oppsummering – mulige kostnadsvirkninger av forslag som antas å bidra til økt omfang av selvstyrt personlig assistanse

	mill. kroner	
	Mulige kostnader ved økt omfang av SPA*	Mulige kostnadsbesparelser dersom SPA erstatter 25–75 prosent av annen personlig assistanse
<i>Klargjøre gjøremål, oppgaver og aktiviteter</i>		
Personer som har BPA	256,3–605,5	-
Personer som har annen personlig assistanse	183,6–383,4	105,8–317,2
Totalt	440,0–989,0	105,8–317,2
<i>Grensen for rettigheten</i>		
Senke timegrensen	36,6–89,3	15,2–45,6
Totalt	36,6–89,3	15,2–45,6
<i>Arenautvidelse</i>		
Barnehage, skolefritidsordning og grunnskole	81,1–93,1	4,6–13,8
Videregående skole	40,9–52,5	5,8–17,3
Høyere utdanning	429,1–552,6	80,2–240,5
Totalt	551,1–698,2	90,6–271,6

*Mulige kostnadsvirkninger ved å klargjøre gjøremål, oppgaver og aktiviteter er beregnet for 1) personer som har BPA i dag og 2) personer som antas å kunne få selvstyrt personlig assistanse som følge av at grensen for rettigheten senkes og at arenaene for ordningen utvides til å omfatte barnehage, skolefritidsordning, skole og høyere utdanning. Kostnadene ved å senke grensen for rettigheten og arenautvidelser forutsetter at personer som får selvstyrt personlig assistanse i gjennomsnitt vil få et høyere antall timer som følge av forslag som klargjør hvilke gjøremål, oppgaver og aktiviteter ordningen vil omfatte. Tallene i tabellen lar seg derfor ikke summere vertikalt (det vil innebære dobbelttelling).

** Intervallene for kostnader og kostnadsbesparelser er uavhengige i betydning at den høyeste kostnadsbesparelsen i prinsippet kan komme til fradrag for den laveste timeutvidelsen (og motsatt).

Under forutsetningene som ligger til grunn for resultatene i tabell 5.13 anslås årlig kostnad av forslagene som bidrar til økt omfang av selvstyrt personlig assistanse til 526,8–1 287,2 millioner kroner.²³

²³ Utregning: Summer totalbeløpene under hvert forslag (440,0–989,0 millioner kroner + 36,6–89,3 millioner kroner + 551,1–698,2 millioner kroner og trekk fra 183,6–383,4 millioner kroner (tillegg for forslag som klargjør gjøremål, oppgaver og aktiviteter for personer med annen personlig assistanse er allerede telt under grense for rettigheten og arenautvidelser). Trekk deretter fra øvre intervallgrense for kostnadsbesparelser mot nedre intervallgrense for kostnader (844,0 millioner kroner – 317,2 millioner kroner = 526,8 millioner kroner) og motsatt (1 393,0 millioner kroner – 105,8 millioner kroner = 1 287,2 millioner kroner).

5.2 Skattefinansieringskostnad

Det skal beregnes en skattefinansieringskostnad ved tiltak som finansieres over offentlige budsjetter gjennom skatter og avgifter. Skattlegging medfører et effektivitetstap, og innkrevningen av skatter er ressurskrevende. I tråd med rundskriv R-109/2021 er skattefinansieringskostnaden satt til 20 øre per krone. Grunnlaget for beregning av skattekostnaden er tiltakets nettovirkning for offentlige budsjetter, det vil si det offentlige finansieringsbehovet.

Utvalget har ikke beregnet nettovirkningen på offentlige budsjetter av utvalgets forslag, da det innenfor rammene av utredningen ikke har vært mulig å verdsette nyttevirkinger. Dersom ordningen for eksempel bidrar til økt arbeidsmarkedsdeltakelse blant funksjonshemmede, vil det styrke offentlige budsjetter gjennom økt skatteinngang og lavere trygdeutbetalinger. I det samfunnsøkonomiske regnskapet skal i prinsippet disse virkningene trekkes fra før man beregner den samfunnsøkonomiske kostnaden ved at tiltaket finansieres over offentlige budsjetter gjennom vridende skatter.

I mangel på prissatte nyttevirkinger inngår derfor kun kostnadsvirkningene i beregningen av skattefinansieringskostnaden. Med dette forbeholdet beregnes skattefinansieringskostnaden derfor som 20 prosent av kostnadsvirkningene på 526,8–1 287,2 millioner kroner, og anslås til 105,4–257,4 millioner kroner.

5.3 Sensitivitetsanalyse av kostnadsvirkninger

5.3.1 Innledning

I det følgende belyser vi hvordan forutsetningene som er lagt til grunn for analysen påvirker resultatet. Særlig belyses alternative forutsetninger om:

- Hvor stort det udekkede assistansebehovet er
 - o på de nye arenaene (barnehage, skolefritidsordning skole og høyere utdanning) og
 - o utenfor de nye arenaene.
- Enhetskostnader
 - o for selvstyrt personlig assistanse og
 - o for annen personlig assistanse.
- Antall personer som inngår i beregningen, herunder
 - o flere barn og ungdom i barnehage, skolefritidsordning og grunnskole.

5.3.2 Sensitivitetsanalyse – alternative forutsetninger om udekkede assistansebehov

En utfordring ved å anslå kostnadene ved utvalgets forslag er at det er betydelig usikkerhet knyttet til hvor stort det udekkede behovet for personlig assistanse er i dag, både på arenaene utvalget foreslår å utvide ordningen til (barnehage, skolefritidsordning, skole og høyere utdanning), men også utenfor disse arenaene.

5.3.2.1 Udekket assistansebehov utenfor nye arenaer

I beregningen av kostnadsvirkninger er det lagt til grunn at yngre personer i større grad enn eldre vil ønske selvstyrt personlig assistanse til gjøremål, oppgaver og aktiviteter som omfattes av forslaget (utenfor de nye arenaene). Det er derfor belyst hvilke årlige kostnader det vil medføre dersom personer i alderen 0–30 år i gjennomsnitt blir tildelt 6–12 timer mer per uke, og dersom personer i alderen 31–66 år i gjennomsnitt blir tildelt 2–6 timer mer per uke, som følge av forslaget. Det er betydelig usikkerhet knyttet til disse forutsetningene, som også er grunnen til at mulige økte kostnader er antydnet i intervaller.

I det følgende belyses tre usikkerhetsmomenter representert ved tre scenarioer:

- Scenario 1: Det er mulig at personer som har BPA i dag i større grad får dekket assistansebehovet sitt, sammenlignet med personer som går fra å ha annen personlig assistanse til selvstyrt personlig assistanse. Det er i dette scenariet lagt til grunn at personer med annen personlig assistanse i alderen 0–30 år i gjennomsnitt blir tildelt 6–12 timer mer per uke, og at personer med annen personlig assistanse i alderen 31–66 år i gjennomsnitt blir tildelt 2–6 timer mer per uke, men at timetallet blant personer som har BPA i dag kun øker med halvparten av dette (3–6 timer mer per uke og 1–3 timer mer per uke).
- Scenario 2: I hovedresultatet er det lagt til grunn at yngre personer i alderen 0–30 år har et noe høyere udekket behov enn personer i alderen 31–66 år. Scenario 2 viser konsekvensene av at personer i alderen 31–66 år har et like stort udekket behov som yngre (6–12 timer per uke).
- Scenario 3: Videre viser vi et alternativt scenario hvor *alle* (både personer som har BPA i dag og personer som mottar annen personlig assistanse) i alderen 0–30 år tildeles 15–25 timer mer per uke og alle i alderen 31–66 år tildeles 5–15 timer mer per uke. Dersom hovedresultatet vårt grovt undervurderer hvor stort det udekkede assistansebehovet er, kan scenario 3 gi en indikasjon på hvilke kostnadsvirkninger utvalgets forslag eventuelt vil ha.

Resultatene er oppsummert i tabell 5.14.

Tabell 5.14 Kostnader ved alternative antakelser om størrelsen på det udekkede assistansebehovet blant personer som i fremtiden antas å ønske selvstyrt personlig assistanse

Scenario	Kostnad
Scenario 1	311,8–686,2
Scenario 2	658,0–1 136,0
Scenario 3	1 100,0–2 196,6

I scenario 1 blir årlig kostnad 311,8–686,2 millioner kroner, som er 128,2–302,8 millioner kroner lavere enn hovedresultatet på 440,0–989,0 millioner kroner.

I scenario 2 er årlig kostnad 658,0–1 136,0 millioner kroner, som er 218,0–327,0 millioner kroner høyere enn i hovedresultatet.

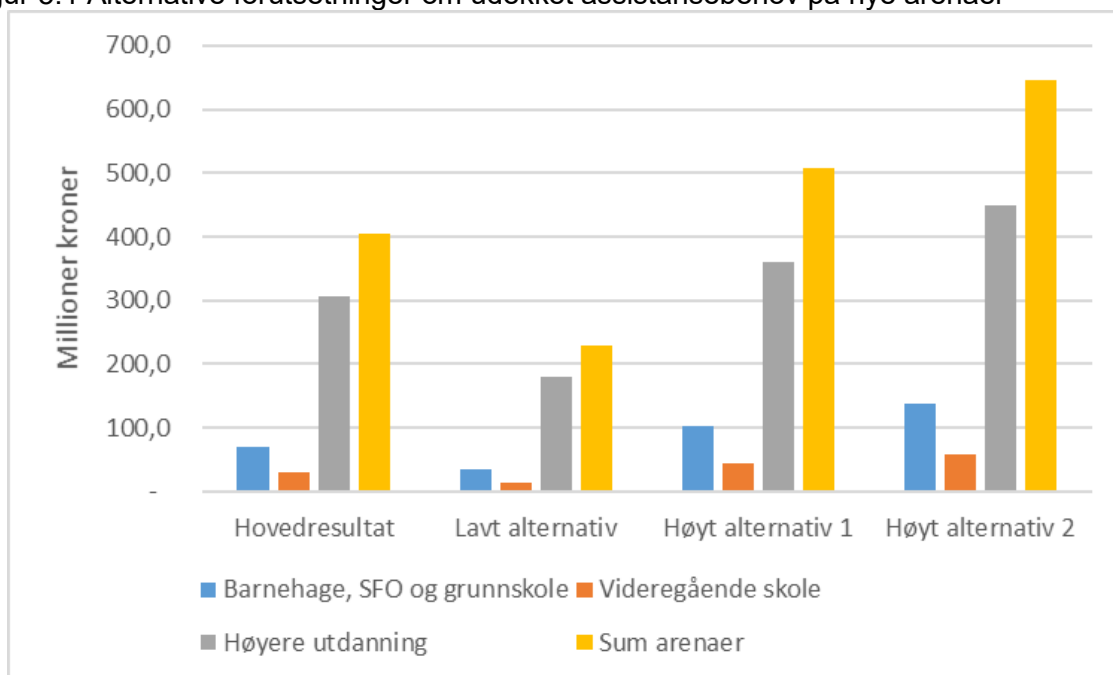
I scenario 3 anslås årlig kostnad til mellom 1 100,0 millioner kroner og 2 196,6 millioner kroner, som er mer enn dobbelt så mye som i hovedresultatet.

Regneeksemplene viser at netto økt omfang av selvstyrt personlig assistanse vil være kostnadsdrivende, og at resultatene er sensitive for hvilke antakelser som gjøres med hensyn til hvor stort det udekkede assistansebehovet er.

5.3.2.2 Udekket assistansebehov i barnehage, skolefritidsordning, skole og høyere utdanning

Vi har beregnet konsekvensene ved alternative forutsetninger om det udekkede assistansebehovet blant barn og ungdom i barnehagen, på skolefritidsordningen, på skolen og i høyere utdanning. I utgangspunktet er det lagt til grunn at barn og ungdom i barnehage, skolefritidsordning, grunnskole og videregående skole i gjennomsnitt har et udekket assistansebehov på 10 timer per uke, og at studenter har et udekket behov på i gjennomsnitt 17 timer per uke (halvparten av studietiden til en gjennomsnittsstudent).

Figur 5.1 Alternative forutsetninger om udekket assistansebehov på nye arenaer



Figur 5.1 viser alternative forutsetninger om udekket assistansebehov på de nye arenaene. Vi viser hovedresultatet opp mot et lavt alternativ og to høye alternativ.

Hovedresultatet til venstre viser årlig kostnad ved økt omfang av selvstyrt personlig assistanse under forutsetningene som opprinnelig er lagt til grunn (10 timer mer per uke for barn og ungdom i barnehage, skolefritidsordning, grunnskole og videregående skole, samt 17 timer mer per uke til studenter).

I det lave alternativet er assistansebehovet bedre dekket enn det som er lagt til grunn i hovedresultatet. I dette alternativet er årlig kostnad beregnet for i gjennomsnitt 5 timer mer assistanse til barn og ungdom i barnehage, skolefritidsordning, grunnskole og videregående skole, samt at det tildeles 10 timer mer i gjennomsnitt til personer innen høyere utdanning.

Høyt alternativ 1 og høyt alternativ 2 illustrerer alternative forutsetninger der assistansebehovet er betydelig dårligere dekket på disse arenaene enn det som er lagt til grunn i hovedresultatet.

I høyt alternativ 1 legges det til grunn at det udekkede behovet i barnehage, skolefritidsordning, grunnskole og videregående skole er 15 timer per uke og at det udekkede behovet i høyere utdanning er på 20 timer per uke i gjennomsnitt. I høyt alternativ 2 legges det til grunn at det udekkede behovet er 20 timer per uke i barnehage, skolefritidsordning, grunnskole og videregående skole og 25 timer per uke i høyere utdanning.

Som over, illustrerer regneeksemplene at det er netto økt omfang av selvstyrt personlig assistanse som driver kostnadene ved ordningen. Anslagene er derfor sensitive for hvilke forutsetninger som gjøres med hensyn til udekket assistansebehov.

Generelt vurderes usikkerheten i forutsetningene som høyere blant studenter enn blant barn og ungdom som går i barnehage, skolefritidsordning, grunnskole og videregående skole. Det skyldes først og fremst at det er grunner til å tro at assistansebehovet på disse arenaene er bedre dekket enn på universiteter og høyskoler. Det er videre tenkelig at en del av de som opplever at de ikke får tilstrekkelig assistanse til utdanning, velger å ikke studere. En rett til selvstyrt personlig assistanse i

høyere utdanning antas derfor å gi økt etterspørselen etter ordningen, og dermed en større økning i omfanget av ordningen enn arenautvidelsene for de yngre aldersgruppene.

5.3.3 Sensitivitetsanalyse – alternative forutsetninger om enhetskostnader

I analysen er enhetskostnaden ved selvstyrt personlig assistanse gjennomgående forutsatt å være 440 kroner, som er det høyeste anslaget på enhetskostnader for BPA i KS-rapporten Suksess eller katastrofe? Utviklingstrekk etter rettighetsfesting av brukerstyrt personlig (Ervik mfl. 2020). Videre er det lagt til grunn en enhetskostnad på 545 kroner for annen personlig assistanse. Denne enhetskostnaden er et vektet gjennomsnitt av de laveste enhetskostnadene for ambulerende tjenester (tjenester som ytes i tjenestemottakers hjem), utarbeidet av Helsedirektoratet. Vi har sett på hvordan alternative forutsetninger om enhetskostnader påvirker hovedresultatet:

- Vi viser først hvordan hovedresultatet påvirkes av at det legges til grunn en enhetskostnad for selvstyrt personlig assistanse på 400 kroner, som er det laveste anslaget benyttet i KS-rapporten Suksess eller katastrofe? Utviklingstrekk etter rettighetsfesting av brukerstyrt personlig (Ervik mfl. 2020).
- Deretter viser vi hvordan resultatene endres ved alternative forutsetninger om enhetskostnaden ved annen personlig assistanse.

5.3.3.1 Sensitivitetsanalyse – enhetskostnad på 400 kroner for selvstyrt personlig assistanse

Å redusere enhetskostnaden for selvstyrt personlig assistanse virker på to måter – begge i samme retning. For det første vil en lavere enhetskostnad for selvstyrt personlig assistanse redusere kostnadene ved økt omfang av ordningen. For det andre vil en lavere enhetskostnad for selvstyrt personlig assistanse øke differansen i enhetskostnader mellom selvstyrt personlig assistanse og annen personlig assistanse, som øker eventuelle kostnadsbesparelser ved at selvstyrt personlig assistanse erstatter annen personlig assistanse. Hvis det legges en lavere enhetskostnad til grunn, vil det redusere den samlede kostnaden ved utvalgets forslag.

Tabell 5.15 Sensitivitetsanalyse – enhetskostnad ved selvstyrt personlig assistanse

	Kostnadsintervall		mill. kroner
	Nedre grense	Øvre grense	
Enhetskostnad: 440	526,8	1 287,2	
Enhetskostnad: 400	329,8	1 120,3	
Differanse	- 197,0	- 166,9	

Ved å redusere enhetskostnaden ved selvstyrt personlig assistanse fra 440 kroner til 400 kroner, senkes nedre og øvre grense for kostnadsintervallene med henholdsvis 197,4 millioner kroner og 166,9 millioner kroner.²⁴

²⁴ I beregningen forutsettes det fortsatt at enhetskostnaden ved selvstyrt personlig assistanse er den samme som enhetskostnaden ved annen assistanse på utdanningsarenaene (barnehage, skolefritidsordning, skole og høyere utdanning).

5.3.3.2 Sensitivitetsanalyse – enhetskostnader ved annen personlig assistanse

Alternative forutsetninger om enhetskostnaden ved annen personlig assistanse påvirker resultatet i analysen gjennom å påvirke mulige kostnadsbesparelser ved at selvstyrt personlig assistanse erstatter annen personlig assistanse.

Under forutsetningene som er lagt til grunn for hovedresultatet, er mulige kostnadsbesparelser ved økt omfang av selvstyrt personlig assistanse anslått til 105,8–317,2 millioner kroner.

Vi har undersøkt følgende alternative forutsetninger for enhetskostnader ved annen personlig assistanse:

- En enhetskostnad som innebærer mer reisetid: Et uvektet gjennomsnitt av de to enhetskostnadene med minst reisetid, slik de fremgår av Helsedirektoratet (2018).
- En enhetskostnad som tar høyde for at det reelle alternativet til selvstyrt personlig assistanse for en andel personer, er å få tjenesten ytt som annen personlig assistanse i bofellesskap. Ifølge Helsedirektoratet (2019–2022) er enhetskostnaden ved annen personlig assistanse ytt i bofellesskap lavere enn for tjenester ytt i tjenestemottakers hjem (ambulerende tjenester). Kalkulasjonsprisen for annen personlig assistanse som er benyttet i våre beregninger vil i så tilfelle bli lavere. Det er beregnet hvordan det påvirker resultatene dersom det å få annen personlig assistanse i bofellesskap er det reelle alternativet til selvstyrt personlig assistanse for en av tre fremtidige mottakere av ordningen.
- Konvergerende enhetskostnader: Enhetskostnadene ved annen personlig assistanse nærmer seg enhetskostnaden for selvstyrt personlig assistanse når timetallet blir tilstrekkelig høyt.

Enhetskostnad som innebærer mer reisetid

Enhetskostnadene som inngår i analysen er utarbeidet av Helsedirektoratet, og er nærmere beskrevet i punkt 5.1.2.1. Vi har gjennomgående benyttet enhetskostnaden med minst reisetid (gruppe 1) for tjenestene praktisk bistand – daglige gjøremål og praktisk bistand – opplæring.

Tabell 5.16 Enhetskostnader for tjenester med reisetid

	kroner		
Tjenester med reisetid	Gruppe 1*	Gruppe 2*	Gjennomsnitt (1 og 2)
Praktisk bistand – daglige gjøremål	541	582	561,50
Praktisk bistand – opplæring	600	646	623

*Satsene er oppgitt i 2019-kroner i rapporten de er hentet fra. I tabellen er 2019-prisene justert med veksten i konsumprisindeksen (KPI) til 2021-priser.

For å komme frem til en kalkulasjonspris for annen personlig assistanse er enhetskostnadene ved de ulike tjenestene vektet etter tjenestemengde, på samme måte som i vist i punkt 5.1.2.1.

Tabell 5.17 Beregning av enhetskostnad

	kroner		
Tjenestetype	Enhetskostnad	Vekt	Vekt x Enhetskostnad
Praktisk bistand – daglige gjøremål	561,5	32,3 %	181
Praktisk bistand – opplæring	623	57,1 %	356
Støttekontakt	261	10,6 %	28
Sum	-	100 %	565

Under disse forutsetningene blir enhetskostnaden for annen personlig assistanse 565 kroner, som er 20 kroner høyere enn enhetskostnaden som inngår i hovedresultatet.

De potensielle kostnadsbesparelsene ved at selvstyrt personlig assistanse erstatter annen personlig assistanse, vil under disse forutsetningene være mellom 126,0 millioner kroner og 377,1 millioner kroner.

Tabell 5.18 Kostnadsintervall ved alternativ forutsetning om enhetskostnaden for annen personlig assistanse – mer reisetid

	Kostnadsintervall	
	Nedre grense	Øvre grense
Enhetskostnad: 545 kr	526,8	1287,2
Enhetskostnad: 565 kr	466,9	1 267,0
Differanse	- 59,9	- 20,2

mill. kroner

Ved å øke enhetskostnaden ved annen personlig assistanse med 20 kroner, senkes nedre og øvre grense for kostnadsintervallet ved utvalgets forslag med henholdsvis 59,9 millioner kroner og 20,2 millioner kroner.

Enhetskostnader dersom det reelle alternativet til en av tre mottakere av selvstyrt personlig assistanse mottar annen personlig assistanse i bofellesskap

Det er differansen i enhetskostnader mellom alternativene man sammenligner selvstyrt personlig assistanse med som avgjør om det vil koste mer eller mindre å erstatte en annen tjeneste med selvstyrt personlig assistanse. En mulig innvending mot å sammenligne selvstyrt personlig assistanse med annen personlig assistanse ytt som ambulerende tjenester (tjenester som ytes i mottakers hjem), er at det er usikkert om det i fremtiden vil være det reelle alternativet til selvstyrt personlig assistanse for alle assistansemottakere. Enhetskostnadene ved annen personlig assistanse ytt i bofellesskap er ifølge Helsedirektoratets beregninger lavere enn tjenester som ytes som ambulerende tjenester. Innenfor rammene av denne analysen har vi ikke hatt mulighet til å studere disse forholdene nærmere. Vi har likevel valgt å vise hvordan resultatene påvirkes dersom det reelle alternativet til selvstyrt personlig assistanse er annen personlig assistanse ytt i bofellesskap for en av tre fremtidige mottakere av ordningen. I regneeksemplet vårt tilsvarer det å senke kalkulasjonsprisen som er benyttet for annen personlig assistanse med 29 kroner.

Tabell 5.19 Enhetskostnader – vektet gjennomsnitt av ambulerende tjenester og tjenester ytt i bofellesskap

Enhetskostnad	Boliger (1/3)	Ambulerende (2/3)	Vektet gjennomsnitt
Praktisk bistand – daglige gjøremål	459	541	514
Praktisk bistand – opplæring	494	600	565

kroner

Tabell 5.19 viser hvordan det er beregnet et vektet gjennomsnitt av enhetskostnader for tjenester levert i bofellesskap og ambulerende tjenester (tjenester ytt i mottakers hjem). Disse enhetskostnadene inngår igjen i tabellen under.

Tabell 5.20 Beregning av enhetskostnad

Enhetskostnad	Enhetskostnad	Vekt	Vekt x enhetskostnad	kroner
Praktisk bistand – daglige gjøremål	514	32,3 %		166
Praktisk bistand – opplæring	565	57,1 %		322
Støttekontakt	261	10,6 %		28
Sum	-	100 %		516

Når enhetskostnadene vektet med tjenestemengde (som over), gir det en enhetskostnad for annen personlig assistanse på 516 kr. En lavere enhetskostnad for annen personlig assistanse reduserer de potensielle kostnadsbesparelsene ved at selvstyrt personlig assistanse erstatter annen personlig assistanse.

Tabell 5.21 Kostnadsintervall ved alternativ forutsetning om enhetskostnaden for annen personlig assistanse – vektet med enhetskostnaden for annen personlig assistanse ytt i bofellesskap

	Kostnadsintervall		mill. kroner
	Nedre grense	Øvre grense	
Enhetskostnad: 545	526,8	1287,2	
Enhetskostnad: 516	614,7	1 316,4	
Differanse	87,9	29,4	

Ved å redusere enhetskostnaden ved annen personlig assistanse med 29 kroner, heves nedre og øvre grense for kostnadsintervallet ved utvalgets forslag med henholdsvis 87,9 millioner kroner og 29,4 millioner kroner.

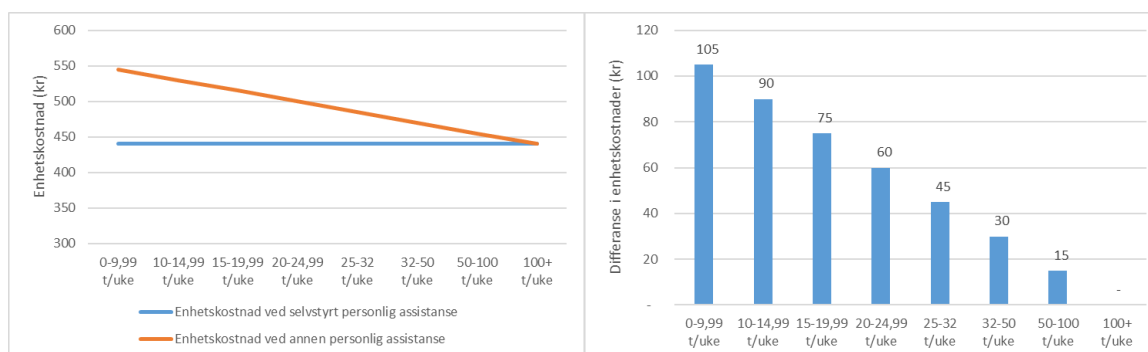
Konvergerende enhetskostnader

Enkelte utvalgsmedlemmer har påpekt at hovedgrunnen til at enhetskostnadene ved annen personlig assistanse er høyere enn enhetskostnaden ved BPA (som er utgangspunktet for enhetskostnaden ved selvstyrt personlig assistanse), er at annen personlig assistanse ofte benyttes til å dekke punktvis behov, og derfor medfører mye reisetid (indirekte tid), som igjen gir høyere enhetskostnader. Det har videre blitt argumentert for at personer med omfattende assistansebehov i stor grad vil få tjenesten sin organisert på lignende vis som BPA, selv om de får annen personlig assistanse, og at mye av den indirekte tiden som medgår til reise m.m. derfor forsvinner når ordningene blir tilstrekkelig store. Hvis dette er tilfelle, kan det tenkes at enhetskostnadene ved selvstyrt personlig assistanse og annen personlig assistanse er ulik for små timetall, men konvergerer når timetallet øker.

Innenfor rammen av dette prosjektet har det ikke vært mulig å gå nærmere inn på hvilke forhold som driver forskjellene i enhetskostnader mellom ulike former for personlig assistanse, og hvordan enhetskostnadene varierer med timetall. Enhetskostnadene som inngår i analysen som kalkulasjonspriser er tatt for gitt.

Vi er ikke kjent med relevante studier som kan belyse hvordan enhetskostnadene ved en tjeneste endres med timetall, og har derfor ikke empirisk belegg for å vurdere dette spørsmålet eller ta høyde for det i analysen. Vi har likevel valgt å gi en enkel illustrasjon av hvordan kostnadsbetraktningene kan endre seg dersom enhetskostnadene ved annen personlig assistanse og selvstyrt personlig assistanse konvergerer når timetallet blir høyt.

Figur 5.2 Konvergerende enhetskostnader og differanse i enhetskostnader mellom selvstyrt personlig assistanse og annen personlig assistanse



Merk at intervallene for timetall ikke er like store. Enhetskostnaden faller derfor ikke lineært, selv om det ser slik ut i figurene.

Figur 5.2 viser hvordan vi har valgt å illustrere dette poenget. Figuren til venstre viser hvordan enhetskostnaden ved annen personlig assistanse kan tenkes å falle når timetallet øker, og figuren til høyre viser hvordan dette påvirker differansen i enhetskostnader. Det er lagt til grunn at enhetskostnadene for de første 10 timene er 440 kroner for selvstyrt personlig assistanse og 545 kroner for annen personlig assistanse. Det gir en differanse i enhetskostnader på 105 kroner. Å erstatte en time annen personlig assistanse med en time selvstyrt personlig assistanse antas under disse forutsetningene å gi en netto kostnadsbesparelse på 105 kroner. For timetall i spennet 10–14,99 timer per uke er det lagt til grunn at differansen i enhetskostnader er 90 kroner. For timetall i spennet 15–19,99 timer er det lagt til grunn at differansen i enhetskostnader er 75 kroner, osv. Det er antatt at det ikke er noen forskjell i enhetskostnader når man passerer 100 timer assistanse per uke, det vil si at differansen i enhetskostnader da er null.

Tallene er «tatt ut av luften», og kan ikke tolkes som en korrekt beskrivelse av virkeligheten, men heller som et eksempel for å få frem et mulig poeng som i en videre utredning kan undersøkes nærmere.

Beregningsteknisk er det her lagt til grunn at en person som inngår i analysen og har et timetall i et gitt intervall, erstatter tjenester med differanse i kostnadene som beskrevet i figuren. Dersom én person inngår i beregningen og har 22 timer i gjennomsnitt per uke (som vil havne i intervallet 20–24,99 t/uke), vil det gi en kostnadsbesparelse på 22 timer x 52 uker x 60 kroner per time = 68 640 kroner per år. Når det legges til grunn at 25–75 prosent av annen personlig assistanse erstattes av selvstyrt personlig assistanse, innebærer det en potensiell årlig kostnadsbesparelse på 17 160–51 580 kroner. Tilsvarende er dette beregnet for alle som inngår i analysen med ulike timetall.

Tabell 5.22 Mulige kostnadsbesparelser ved økt omfang av SPA når det tas høyde for konvergerende enhetskostnader

	Mulige kostnadsbesparelser	
	25 prosent	75 prosent
Hovedresultat	105,8	317,2
Med konvergerende enhetskostnader	21,4	64,3
Differanse	84,4	252,9

mill. kroner

Under forutsetningene som er lagt til grunn i hovedresultatet, anslås de mulige kostnadsbesparelsene til mellom 105,8 millioner kroner og 317,2 millioner kroner. Med konvergerende enhetskostnader som vist i dette eksemplet, vil den nedre og øvre grensen for disse besparelsene reduseres til henholdsvis 84,4 millioner kroner og 252,9 millioner kroner.

Da dette kun påvirker eventuelle kostnadsbesparelser ved utvalgets forslag, vil kostnadsintervallet for utvalgets forslag samlet sett øke tilsvarende, som vist i tabellen under.

Tabell 5.23 Kostnadsintervall ved alternativ forutsetning om enhetskostnaden for annen personlig assistanse – vektet med enhetskostnaden for annen personlig assistanse ytt i boliger

	Kostnadsintervall	
	Nedre grense	Øvre grense
Hovedresultat	526,8	1287,2
Resultat med konvergerende enhetskostnader	779,7	1371,6
Differanse	252,9	84,4

mill. kroner

Resultatet understreker usikkerheten ved å anslå mulige kostnadsbesparelser ved at selvstyrt personlig assistanse erstatter annen personlig assistanse, basert på denne typen betraktninger. Som illustrert kan resultatene være sensitive for at enhetskostnadene endrer seg med timetall.

5.3.4 Sensitivitetsanalyse – alternative forutsetninger om hvor mange barn og ungdom som inngår i analysen

Personer som kan bli omfattet av utvalgets forslag er identifisert med utgangspunkt i individbasert pleie- og omsorgsstatistikk (IPLOS) over mottakere registrert med én eller flere kommunale helse- og om sorgstjenester per 31.12.2020.

I beregningene er antall barn og ungdom som kan få rett til ordningen identifisert som personer registrert med mer enn 10 timer per uke med annen personlig assistanse. Videre er det lagt til grunn at alle som i dag har 10–100 timer BPA vil ønske selvstyrt personlig assistanse på disse nye arenaene.

Som diskutert i punkt 4 må tilnærmingen av flere grunner antas å være mindre presis når det kommer til å anslå hvor mange i de yngste aldersgruppene som kan bli omfattet av forslaget om å utvide arenaene for selvstyrt personlig assistanse til å omfatte barnehage, skolefritidsordning og skole. Vi har pekt på følgende usikkerhetsmomenter:

- Det er uvisst hvor mange som allerede har BPA på disse arenaene i dag.
- Tilnærmingen forutsetter at barn og unge er registrert med minst 10 timer annen personlig assistanse for å inngå i beregningene. Det er tenkelig at en del barn og ungdom som med utvalgets forslag vil falle inn under rettighetsbestemmelsen ikke er registrert med så mange timer, fordi de mottar privat hjelp fra foreldre og andre nærstående.

Ved utgangen av 2020 var 306 barn og ungdom i alderen 0–15 år registrert med 10–100 timer BPA per uke. I tillegg hadde 174 barn og ungdom i samme alder mer enn 10 timer med annen personlig assistanse. I beregningene våre inngår alle de 306 barna og ungdommene med BPA og halvparten (87) av barna og ungdommene med annen personlig assistanse, totalt 393 barn og ungdom.

Det kan innvendes at tallet virker lavt. Vi har derfor vist hvordan det påvirker beregningene våre å inkludere barn og ungdom som mottar annen personlig assistanse i mer enn 5 timer per uke.

Tabell 5.24 Antall personer i alderen 0–15 år med annen personlig assistanse, etter timetall per uke

	0–4,99 t/uke	5–9,99 t/uke	10+ t/uke
Antall personer 0–15 år	4102	383	174

Kilde: KPR

Dersom man antar at personer i alderen 0–15 år med mer enn 5 timer per uke med annen personlig assistanse vil omfattes av utvalgets forslag om å utvide arenaene for selvstyrt personlig assistanse til barnehage, skolefritidsordning og grunnskole, vil ytterligere 383 barn og ungdom i alderen 0–15 år omfattes.

Hvis man, som i analysen for øvrig, legger til grunn at halvparten av de som omfattes av forslaget vil søke om og få innvilget ordningen, innebærer det at ytterligere 192 barn og ungdom inkluderes i beregningene.

Tabell 5.25 Alternativ forutsetning om hvor mange barn og ungdom som inngår i beregningen av kostnadsvirkninger ved å utvide arenaene for selvstyrt personlig assistanse til å omfatte barnehage, skolefritidsordning og grunnskole

	Kostnader ved økt omfang av selvstyrt personlig assistanse på arenaen	Kostnader ved økt omfang av selvstyrt personlig assistanse utenfor arenaen*	mill. kroner Mulige kostnadsbesparelser ved at SPA erstatter 25–75 prosent av annen personlig assistanse
Hovedresultat (N=393, hvorav 87 personer har annen personlig assistanse)	69,2	11,9–23,9	4,6–13,8
Alternativ forutsetning: Flere barn og ungdom (N=585, hvorav 279 personer har annen personlig assistanse)	103,0	38,3–76,6	6,2–18,6
Differanse	33,8	26,4–52,7	1,6–4,8

Som i resten av analysen er det lagt til grunn at hver nye person i alderen 0–30 år som får selvstyrt personlig assistanse i gjennomsnitt vil tildeles 6–12 timer mer per uke, og denne kostnaden er inkludert også i denne beregningen.

Tabell 5.26 Kostnadsintervall for utvalgets samlede forslag ved alternativ forutsetning om hvor mange barn og ungdom som inngår i beregningen

	Kostnadsintervall	
	Nedre grense	Øvre grense
Hovedresultat	526,8	1287,2
Alternativ forutsetning: Flere barn og ungdom	569,4	1 378,7
Differanse	42,6	91,5

I tabell 5.26 oppsummeres kostnadsvirkningene av utvalgets samlede forslag av å inkludere flere barn og ungdom i alderen 0–15 år i beregningen. Ved å inkludere barn og ungdom med mer enn 5 timer per uke med annen personlig assistanse øker nedre og øvre intervallgrense på kostnadsanslaget med henholdsvis 42,6 millioner kroner og 91,5 millioner kroner.

5.3.5 Forbehold knyttet til utvalgets forslag om å senke timegrensen

Da BPA ble rettighetsfestet i 2015, ble det av hensyn til kostnadskontroll innført en timegrense for rettigheten. I Prop. 86. L (2013–2014) ble det argumentert med at for en person med tjenestebehov i form av kortvarig, punktvis hjelp, vil et forsvarlig tilbud organisert som BPA (med én til én bemanning) generelt medføre høyere samlet tidsbruk og økte driftskostnader. Det ble videre argumentert for at dette henger sammen med at kommunen mister den fleksibiliteten som felles kommunal arbeidsledelse og felles disponering av personellressurser gir. Slike smådriftsulemper ble antatt å ha mindre betydning for personer med behov for minst 25–32 timer per uke.

Det fremgår ikke av lovforarbeidene hvor innslagspunktet for disse smådriftsulempene antas å ligge, og det er ikke redegjort nærmere i Prop. 86. L (2013–2014) for hvordan man kom frem til dagens timegrense. Videre finnes det så langt utvalget kjenner til ingen direkte relevante studier som belyser dette spørsmålet. I beregningene av kostnadsvirkninger er det derfor ikke tatt høyde for eventuelle smådriftsulemper ved å senke timegrensen til 20 timer per uke.

5.4 Nasjonalt kompetansesenter for selvstyrt personlig assistanse

Utvalget foreslår at det opprettes et nasjonalt kompetansesenter for selvstyrt personlig assistanse for blant annet å etablere felles, samlet og styrket kunnskap og kompetanse i én enhet og utvikle saksbehandlingsverktøy, kursopplegg med mer og holde det oppdatert.

Organiseringen av et eventuelt nasjonalt kompetansesenter ses i sammenheng med oppgavene som legges til senteret, herunder om det er aktuelt at kompetansesenteret overtar oppgaver andre har ansvar for i dag. Utvalget ønsker ikke å legge sterke føringer for hvordan kompetansesenteret blir organisert, men legger til grunn at det gjøres på en hensiktsmessig måte, som bidrar til at kompetansesenteret kan ivareta sine funksjoner.

Forutsetninger

- Lønnskostnader:
 - o Kompetansemiljøet har 8 ansatte
 - o Gjennomsnittlig brutto årslønn per ansatt er 600 000 kroner
 - o Det beregnes et påslag på 30 prosent til arbeidsgiveravgift og sosiale kostnader
- Leie av kontorlokaler:
 - o Det forutsettes at leie av kontorlokaler til 8 personer, og at kontorlokalene i gjennomsnitt koster 60 000 kroner per ansatt
- Andre driftskostnader
 - o 1,5 millioner kroner

Kostnadsvirkninger

Kostnadsvirkningene av å opprette et nasjonalt kompetansesenter med 8 ansatte anslås til 8,22 millioner kroner årlig.

5.5 Fordeling av kostnader mellom kommunene, fylkeskommunene og staten

Utvalget foreslår at ordningen fortsatt skal finansieres på samme måte som andre kommunale helse- og omsorgstjenester, gjennom kommunens frie inntekter (rammetilskudd og skatteinntekter) og egenandeler. I tillegg foreslår utvalget at det skal kunne søkes om refusjon for selvstyrt personlig assistanse gjennom tilskuddsordningen for særlig ressurskrevende helse- og omsorgstjenester. Forslagene har derfor i første rekke kostnadsvirkninger for kommunesektoren.

Enkelte oppgaver foreslås overført fra stat og fylkeskommune til kommunene.

Fylkeskommunene har finansieringsansvaret for videregående opplæring. Utvalget foreslår en omfordeling av rammetilskudd fra fylkeskommunene til kommunene, som en konsekvens av at kommunene etter utvalgets forslag får finansieringsansvaret for selvstyrt personlig assistanse innenfor videregående opplæring. Dette antas ikke å ha noen effekt på offentlige budsjetter samlet sett.

Universitetene og høyskolene har ansvaret for tilrettelegging av undervisningen på studiestedet. Det foreslås at kommunene får ansvaret for å finansiere selvstyrt personlig assistanse også under høyere utdanning. Når kommunene tillegges en ny oppgave i form av å yte selvstyrt personlig assistanse til studenter under høyere utdanning, må kommunene kompenseres for de merkostnadene dette medfører. Dette vil i noen grad erstatte andre assistanseordninger på studiestedet, og dermed redusere statlige utgifter.

Utvalget foreslår at staten skal få ansvaret for å finansiere et nasjonalt kompetansesenter for selvstyrt personlig assistanse.

6. Nyttevirkninger

6.1 Vurdering av ikke-prissatte nyttevirksomheter

Selvstyrt personlig assistanse er en ordning som har stor betydning for en liten gruppe mennesker. Dette gjenspeiles i vurderingen av ikke-prissatte nyttevirksomheter av utvalgets forslag.

Som påpekt innledningsvis, vil forslag som bidrar til å realisere formålene med BPA, som likeverd, likestilling og samfunnsdeltakelse, ha stor verdi for den enkelte og for samfunnet, selv om det er vanskelig å prissette disse virkningene.

I punkt 4.2.2 identifiserte vi fire nyttevirksomheter som kan ha effekt på kort sikt og to nyttevirksomheter som antas å gjøre seg gjeldende på lengre sikt.

På kort sikt har vi identifisert fire direkte nyttevirksomheter:

- et kvalitativt bedre assistansetilbud til barn og ungdom i barnehage, skolefritidsordning og grunnskole,
- økt mulighet for deltakelse i og gjennomføring av videregående opplæring og høyere utdanning,
- økt deltakelse i arbeid, kulturliv og fritidsaktiviteter og
- nyttevirksomheter for familie og nærstående av personer med et assistansebehov.

På lang sikt ventes utvalgets forslag å ha følgende nyttevirksomheter:

- økt sysselsetting blant funksjonshemmede og
- økt likestilling av funksjonshemmede.

Vi har avgrenset vurderingen av ikke-prissatte nyttevirksomheter til forslagene som antas å bidra til økt omfang av ordningen, som beskrevet i punkt 5. Dette er fordi de direkte nyttevirkningene av disse forslagene enkeltst lar seg konkretisere, og fordi det gir grunnlag for å vurdere nyttesiden av forslagene som antas å ha vesentlige kostnadsvirkninger.

6.2 Nyttevirksomheter – kort sikt

6.2.1 Et kvalitativt bedre assistansetilbud til barn og ungdom i barnehage, skolefritidsordning og grunnskole

Dagens utgangspunkt er at BPA ikke tildeles for å dekke behov for personlig assistanse mens barnet eller ungdommen er i barnehagen, på skolefritidsordningen eller på skolen. Kommunen kan likevel tildele BPA også for denne tiden, dersom kommunen finner det hensiktsmessig.

Utvalget foreslår at selvstyrt personlig assistanse skal kunne benyttes i barnehagen, på skolefritidsordningen og på skolen når barn har et slikt særlig behov for dette at det vurderes som nødvendig. Utvalget mener videre at dette kan ha så stor betydning for disse barnas utvikling og utbytte av opplæringen, at det må sikres at behovet i det enkelte tilfellet blir vurdert og at det ved behov innvilges timer til og legges til rette for at barna får benytte selvstyrt personlig assistanse i barnehagen, på skolefritidsordningen og på skolen.

BPA-assistentene kan representere trygghet og bidra til et best mulig utbytte av barnehagen, skolefritidsordningen og skolen, ved at de kjenner barnet eller ungdommen godt og kan utføre andre

oppgaver enn de pedagogiske på en god måte, i tråd med opplæring og faste rutiner og slik barnet eller ungdommen helst ønsker det.

Tildeling av selvstyrt personlig assistanse i barnehage, skolefritidsordning og grunnskole vil generelt:

- sikre mer stabilitet og forutsigbarhet for barn og ungdom, slik at de får best mulig utbytte av barnehagetilbudet, skolefritidsordningen og opplæringen,
- bidra til å begrense antall assistenter barn og ungdom må forholde seg til i løpet av en dag,
- gi barn og ungdom og deres familier mer forutsigbarhet og kontinuitet i hverdagen og
- sikre barn og ungdom og deres familier mer handlingsrom til å gjennomføre ønskede oppgaver og aktiviteter.

Betydningen av å få selvstyrt personlig assistanse antas å være stor for barn og ungdom med særlige behov for det. I analysen av kostnadsvirkninger er det lagt til grunn at 393 barn og ungdom vil ønske selvstyrt personlig assistanse, og det samme antallet legges til grunn her.

6.2.2 Økt mulighet for deltakelse i og gjennomføring av videregående opplæring og høyere utdanning

På samme måte som det i dag ikke er vanlig å tildele BPA ved behov for personlig assistanse i barnehagen, skolefritidsordningen og på skolen, er det heller ikke vanlig å tildele BPA til gjennomføring av videregående opplæring eller høyere utdanning. Utvalget foreslår at det innføres en mulighet til å få selvstyrt personlig assistanse på disse arenaene.

For personer med særlig behov for personlig assistanse på disse arenaene, vil de individuelle nyttevirkningene i stor grad overlappe med de yngre målgruppene. For ungdom kan det spesielt være viktig å:

- sikre stabilitet, forutsigbarhet og kontroll over egen hverdag,
- begrense antall assistenter man må forholde seg til,
- sikre at ordningen er godt tilpasset skole- eller studiesituasjonen slik at man får best mulig utbytte av den, både faglig og sosialt og
- gi nødvendig trygghet til å kunne leve et selvvalgt og selvstendig liv.

Blant personer med særlig behov for selvstyrt personlig assistanse i videregående skole og høyere utdanning, antas ordningen å være av stor betydning. For mange vil det videre være avgjørende å få selvstyrt personlig assistanse for i det hele tatt å kunne gjennomføre høyere utdanning.

Forslaget om å utvide selvstyrt personlig assistanse til å omfatte videregående skole og høyere utdanning antas å omfatte henholdsvis 167 personer og 1 020 personer. Det er usikkerhet knyttet til anslaget. I dette tilfellet peker usikkerheten i retning av at anslaget overvurderer hvor mange som vil benytte ordningen på disse arenaene. Det er forutsatt at personer i aldersgruppen 19-30 år i gjennomsnitt vil delta i høyere utdanning i samme grad som befolkningen generelt.

6.2.3 Økt deltakelse i arbeid, kulturliv og fritidsaktiviteter

Utvalget foreslår å klargjøre hvilke oppgaver, aktiviteter og gjøremål selvstyrt personlig assistanse skal omfatte. Alle gjøremål, oppgaver og aktiviteter ordningen omfatter etter dagens regelverk videreføres i utvalgets forslag. I tillegg foreslår utvalget å klargjøre hva ordningen kan omfatte.

Utvalget foreslår at selvstyrt personlig assistanse til å delta i det politiske og offentlige liv, i frivillige organisasjoner og sammenslutninger, i kulturliv, på fritidsaktiviteter, i fornøyer og i idrett, kan omfattes. I fremstillingen har vi samlet disse under fellesbetegnelsen «samfunnsdeltakelse», selv om det også er andre oppgaver, aktiviteter og gjøremål som kan tenkes å falle inn under denne kategorien.

Klargjøringen anses som svært viktig for å oppnå målet om at ordningen skal bli et reelt likestillingsverktøy for funksjonshemmede, og anses å være av stor betydning for den enkelte.

Klargjøringen av hvilke gjøremål, oppgaver og aktiviteter ordningen kan omfatte, vil gjelde for personer som får rett til og ønsker selvstyrt personlig assistanse som følge av utvalgets forslag, men også for personer som har BPA i dag. Klargjøringen antas totalt å omfatte 4 793 personer.

6.2.4 Nyttevirkninger for familie og nærstående av personer med et assistansebehov

Det har i seg selv en verdi for familie og nærstående av personer med et assistansebehov at de får den assistansen de trenger for å leve et mest mulig selvvalgt og selvstendig liv med mulighet for stor grad av deltakelse i samfunnet, dersom det er ønskelig. Nyttevirkningene for familie og nærstående kan komme i form av økt livskvalitet og, for mange, muligheten til å leve et mer ordinært liv. Dette er virkninger som er vanskelig å tallfeste, men som må anses som betydelig for gruppen som omfattes.

Økt omfang av selvstyrt personlig assistanse kan i noen tilfeller erstatte privat omsorg. Det vil fremstå som en kostnad på offentlige budsjetter, men vil ifølge Vista Analyse (2018) ha en motpost (gevinstside) som må antas å være minst like høy som kostnadene. Det følger blant annet av at en del personer som yter privat omsorgsarbeid helt eller delvis står utenfor arbeidslivet på grunn av omsorgsarbeidet. Et tilstrekkelig godt og individuelt tilpasset tilbud i form av selvstyrt personlig assistanse vil kunne bidra til økt yrkesdeltakelse blant familie og nærstående av personer som omfattes av ordningen.

6.3 Nyttevirkninger – lang sikt

6.3.1 Økt sysselsetting blant funksjonshemmede

Utvalgets forslag om å utvide arenaene for selvstyrt personlig assistanse til å omfatte barnehage, skolefritidsordning, skole og høyere utdanning, forventes å styrke det faglige og sosiale utbyttet av undervisningen blant funksjonshemmede barn og ungdom. På lang sikt kan det være en bidragsyter til at flere funksjonshemmede kommer i jobb.

Funksjonshemmede er i mindre grad sysselsatt enn befolkningen for øvrig. Av OECDs siste landrapport fremgår det at Norge skårer vesentlig dårligere enn gjennomsnittet for OECD-landene når det gjelder å inkludere funksjonshemmede i arbeidslivet.

SSBs arbeidskraftsundersøkelse (AKU) viser at sysselsettingen blant funksjonshemmede i Norge er lav, men at mange ønsker å arbeide. Sysselsettingsandelen blant funksjonshemmede har i årevis ligget stabilt på om lag 44 prosent, men falt til 41 prosent i 2020. Til sammenligning lå sysselsettingsandelen for befolkningen som helhet i 2019 og 2020 på henholdsvis 74 og vel 70 prosent. Blant funksjonshemmede som står i jobb, er andelen som jobber deltid omtrent dobbelt så høy som for resten av befolkningen. I 2020 oppga likevel hele 28 prosent av ikke-sysselsatte funksjonshemmede i alderen 15–66 år, vel 105 000 personer, at de ønsker arbeid.

Funksjonshemmede har i gjennomsnitt lavere utdanning enn befolkningen generelt. Utdanningsnivå henger nært sammen med yrkesdeltakelse, og sammenhengen er sterkere for funksjonshemmede enn for den øvrige befolkningen.²⁵

²⁵ NOVA rapport 12/13 Langt igjen? Levekår og sosial inkludering hos menneske med fysiske funksjonsnedsetjingar.

Tabell 6.1 Sysselsatte i alt 15–66 år og sysselsatte med nedsatt funksjonsevne, etter utdanningsnivå, 2020

Utdanningsnivå	Funksjonshemmede (prosent)	Hele befolkningen (prosent)
Grunnskole	26,6	49,9
Videregående skole	42,4	74,0
Universitets- og høyskoleutdanning, 1–4 år	60,5	85,8
Universitets- og høyskoleutdanning, 4+ år	60,6	90,8

Kilde: AKU, andre kvartal 2020.

Grad av yrkesdeltakelse øker betydelig med utdanning. Tabell 6.1 viser sysselsatte i alt i alderen 15–66 år og sysselsatte med nedsatt funksjonsevne etter utdanningsnivå for 2020. Kun 26,6 prosent av funksjonshemmede med grunnskole som høyeste utdanning, var i arbeid. Blant funksjonshemmede med videregående skole som høyeste fullførte utdanning, var 42,4 prosent i arbeid, mens blant dem som hadde ett år høyere utdanning eller mer, var vel 60 prosent i arbeid.

Funksjonshemmede har for alle utdanningsnivåer lavere yrkesdeltakelse enn resten av befolkningen. Samtidig viser tallene at andelen sysselsatte øker relativt mer blant funksjonshemmede som fullfører videregående opplæring eller tar noe høyere utdanning (1–4 år).

For mange funksjonshemmede vil det reelle alternativet til å stå i arbeid være å motta en stønad. Tabell 7.2 viser at 2/3 av alle funksjonshemmede mottar én eller flere typer stønader. Den klart mest vanlige er uførestønad, også blant sysselsatte med funksjonsnedsettelse.

Tabell 6.2 Alle personer og sysselsatte 15–66 år med nedsatt funksjonsevne, etter mottak av stønad, 2020

	Alle personer med funksjonsnedsettelse		Sysselsatte med funksjonsnedsettelse	
	Antall (1000)	Andel (prosent)	Antall (1000)	Andel (prosent)
I alt	636	100,0	258	100,0
Mottar ingen stønad	212	33,3	159	61,6
Mottar én eller flere stønader*	421	66,2	98	38,0
Uførepensjon	272	42,8	47	18,2
Grunnstønad eller hjelpestønad	11	1,7	4	1,6
Arbeidsavklaringspenger	86	13,5	19	7,4
Sykepenge	29	4,6	22	8,5
Økonomiske ytelse fra privat hold	14	2,2	4	1,6
Ander stønader	14	2,2	5	1,9
Uoppgitt stønadssituasjon	3	0,5	1	> 0,1

*Samme person kan motta flere stønader, og fordelingen på de ulike stønadene summerer seg derfor ikke opp til totalen.

Kilde: AKU, andre kvartal 2020.

I NOU 2021: 2 viser Sysselsettingsutvalget et regneeksempel som illustrerer verdien av å få personer på uføreytelser over i jobb. Eksemplet viser at det potensielt er store budsjett- og samfunnsøkonomiske gevinster ved økt sysselsetting.

Figur 6.1 Gevinster av økt sysselsetting per person, millioner 2021-kroner i nåverdi

Antall flere år sysselsatt	Gevinst produksjon	Gevinst redusert skattefinansiering av uføretrygd	Samlet samfunnsøkonomisk gevinst	Budsjettgevinst
40 år	13,3	1,3	14,7	9,2
30 år	11,4	1,1	12,5	7,8
20 år	8,7	0,9	9,5	6,0
10 år	5,0	0,5	5,5	3,5
1 år	0,6	0,1	0,6	0,4

Produksjon antas å være lik lønnskostnadene dvs. lønn inklusiv skatt, arbeidsgiveravgift og sosiale kostnader. Det legges til grunn at lønnen er 75 prosent av gjennomsnittlig årslønn, og at arbeidsgiveravgift og sosiale kostnader samlet tilsvarer 30 prosent av lønnen. Det legges til grunn en gjennomsnittlig uføreytelse, og den samfunnsøkonomiske kostnaden av uføretrygd tilsvarer skattefinansieringen av utbetalt uføretrygd (20 prosent). Budsjettgevinsten er summen av direkte skatter og avgifter av arbeid (37,2 prosent av årslønn) og netto uføreytelse (uføretrygd fratrukket 18,7 prosent skatt). I beregningene benyttes det en kalkulasjonsrente på 4 prosent, i tråd med Finansdepartementets rundskriv om «Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomisk analyse». Lønnskostnader og uføreytelse realprisjusteres med 0,8 prosent, som tilsvarer det langsiktige anslaget for vekst i BNP per innbygger i Perspektivmeldingen 2017.

Kilde: NOU 2021: 2 s. 310.

Figur 6.1 viser nåverdien av økt sysselsetting per person i millioner 2021-kroner. Det største bidraget til den samfunnsøkonomiske gevinsten kommer i form av den ekstra produksjonen som skapes gjennom arbeidskraften. Selv om uføretrygd er å anse som en overføring og ikke en samfunnsøkonomisk kostnad, legges det til grunn at man må benytte vridende skatter for å finansiere ytelsen. Fraværet av en slik skattefinansieringskostnad gir et ytterligere positivt bidrag til den samlede samfunnsøkonomiske gevinsten. Budsjettgevinsten er drevet av økt skatteinngang og reduserte trygdeutgifter.

Som påpekt av Vista Analyse (2018) kan også selvstyrt personlig assistanse bidra til økt arbeidstilbud blant nærstående av assistansemottakere. De budsjett- og samfunnsøkonomiske gevinstene av at nærstående som ikke er funksjonshemmede kommer i arbeid kan potensielt ha store budsjett- og samfunnsøkonomiske gevinster. I eksemplet fra Sysselsettingsutvalget er det regnet på konsekvensene av at en person med 25 prosent nedsatt arbeidskapasitet går fra uføretrygd til lønnet arbeid. Dersom man alternativt forutsatte full arbeidskapasitet, ville den samfunnsøkonomiske gevinsten øke som følge av økt produksjon og redusert skattefinansieringskostnad, og offentlige budsjetter ville styrkes ytterligere gjennom økt skatteinngang.

Det foreligger ikke studier som gir troverdige anslag på sysselsettingseffektene av økt omfang av selvstyrt personlig assistanse. Det er likevel grunner til å tro at økt deltakelse i og utbytte fra skole og utdanning som følge av et kvalitativt bedre assistansetilbud på disse arenaene på lang sikt vil kunne gi et positivt bidrag til sysselsettingsgraden blant funksjonshemmede.

6.3.2 Økt likestilling av funksjonshemmede

Utvalget har fremmet en rekke forslag som til sammen vil kunne bidra til at selvstyrt personlig assistanse i fremtiden skal kunne bli et reelt likestillingsverktøy for funksjonshemmede. Forslagene som forventes å bidra til økt omfang av selvstyrt personlig assistanse antas å være blant de viktigste. Det gjelder følgende forslag:

- Sørge for at det tildeles et tilstrekkelig antall timer til de gjøremål, oppgaver og aktiviteter den enkelte har behov for.
- Sørge for at assistanseordningen omfatter alle arenaer hvor det kan være behov for den, herunder barnehage, skolefritidsordning, skole og høyere utdanning.
- Klargjøre hva ordningen er og omfatter.

For at ordningen med selvstyrt personlig assistanse skal kunne fungere som et likestillingsverktøy, mener utvalget at den personlige assistansen må ha et omfang og en individuell innretning som medfører at den enkelte kan leve et mest mulig selvvalgt og selvstendig liv, med mulighet for stor grad av deltakelse i samfunnet, dersom det er ønskelig. Skal selvstyrt personlig assistanse fungere som et likestillingsverktøy, må det derfor tildeles et tilstrekkelig antall timer til de gjøremål, oppgaver og aktiviteter personen har behov for assistanse til å gjennomføre.

Som diskutert i punkt 6.2.1 og 6.2.2 vil utvalgets forslag om å sørge for at assistanseordningen omfatter barnehage, skolefritidsordning, skole og høyere utdanning i seg selv bidra til økt likestilling av funksjonshemmede barn og ungdom. Det vil videre styrke det faglige og sosiale utbyttet av undervisningen, øke deltakelse i og gjennomføring av videregående opplæring og høyere utdanning, og på sikt kunne bidra til at flere funksjonshemmede kommer i arbeid. Økt inkludering av funksjonshemmede i arbeidslivet vil være avgjørende også i et likestillingsperspektiv.

Som diskutert i punkt 6.2.3 kan utvalgets forslag som klargjør hvilke gjøremål, oppgaver og aktiviteter selvstyrt personlig assistanse kan omfatte bidra til å øke funksjonshemmedes mulighet til å delta i samfunnet på lik linje med andre, herunder å delta i det politiske og offentlige liv, i frivillige organisasjoner og sammenslutninger, i kulturliv, på fritidsaktiviteter, i fornøyelser og i idrett. Tiltaket anses som svært viktig for å oppnå målet om at ordningen skal bli et reelt likestillingsverktøy for funksjonshemmede, og anses å være av stor betydning for den enkelte.

7. Oppsummering og samlet vurdering

7.1 Innledning

Et tiltak er samfunnsøkonomisk lønnsomt dersom nyttevirkningene av tiltaket overstiger kostnadene. I denne analysen er kostnadene tallfestet og prissatt, så langt det er funnet faglig forsvarlig. Videre er den betydelige usikkerheten i anslagene belyst. Nyttensiden er i hovedsak beskrevet kvalitativt, da det innenfor rammen av utredningen ikke har latt seg gjøre å gjennomføre egne studier som gir troverdige anslag på disse størrelsene.

I punkt 5 anslø vi årlige kostnader ved forslag som bidrar til økt omfang av selvstyrt personlig assistanse til mellom 526,8–1 287,2 millioner kroner. Vi beregnet videre (med forbehold) en skattefinansieringskostnad ved økte offentlige utgifter tilsvarende kostnadsvirkningene av forslaget til mellom 105,4 og 257,4 millioner kroner. For at tiltaket skal være samfunnsøkonomisk lønnsomt, må gevinstene være minst like store. I mangel på prissatte nyttevirkinger foretas det i punkt 7.2 en mer overordnet drøfting av nyttevirkinger og samfunnsøkonomisk lønnsomhet av utvalgets forslag.

7.2 Nyttevirkinger og samfunnsøkonomisk lønnsomhet av forslag som bidrar til økt omfang av selvstyrt personlig assistanse

Det er krevende å gjennomføre en samfunnsøkonomisk analyse av de forslagene utvalget har fremmet. Det er betydelig usikkerhet knyttet til kostnadsvirkningene av forslaget, og det foreligger ikke data for å verdsette nyttevirkningene. Dette gjør det krevende å vurdere netto budsjetteffekt for offentlig sektor og skattefinansieringskostnaden av tiltaket. Dermed vil det være vanskelig å vurdere om tiltaket er samfunnsøkonomisk lønnsomt.

Nyttevirkingen som lettest ville kunne tallfestes dersom det ble fremskaffet data, er økt arbeidsmarkedsdeltakelse, først og fremst blant personer som vil få selvstyrt personlig assistanse, men i mange tilfeller også for deres nærstående. Som diskutert i punkt 6.3.1 vil tiltak som får flere inn i arbeidsmarkedet i stedet for å være mottakere av trygdeytelser, kunne ha stor effekt for samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Økt deltakelse i arbeidsmarkedet bidrar først og fremst til økt produksjon. I tillegg har det en verdi for samfunnet at trygdeutbetalinger reduseres, da det reduserer behovet for å bruke vridende skatter til å finansiere slike ytelser.²⁶

I Sysselsettingsutvalgets regneeksempel som vi refererte i punkt 6.3.1, illustreres effekten av at en person med 25 prosent nedsatt arbeidskapasitet går fra uføretrygd til lønnet arbeid. I det aktuelle eksemplet kan dette bidra med en netto verdiskapning for samfunnet på 0,6 millioner kroner for ett år, og 14,7 millioner kroner hvis arbeidsmarkedsforholdet varer i 40 år. Gevinsten for offentlig sektor er tilsvarende 0,4 millioner kroner for ett år og 9,2 millioner kroner over en 40-årsperiode. Forenklet kan en da se for seg at de årlige kostnadene ved utvalgets forslag som er illustrert ovenfor, vil kunne dekkes med en økt sysselsetting av mellom 1 000 og 2 000 funksjonshemmede. Det er selvsagt mange forbehold her. Anslaget er sensitivt for antakelsene som gjøres med hensyn til fulltid og deltid, uføreandel, hvor lenge arbeidsmarkedsforholdet varer og om det er stabilt over tid. Som påpekt foreligger det ikke troverdige anslag på sysselsettingseffekten av utvalgets forslag. Potensialet for økt sysselsetting av funksjonshemmede synes imidlertid å være betydelig. Sysselsettingsutvalget viser blant annet til at Norge har et stort sysselsettingsgap mellom befolkningen generelt og funksjonshemmede.

²⁶ Trygdeutbetalinger er å anse som overføringer og ikke samfunnsøkonomiske kostnader.

I tillegg til økt arbeidsmarkedsdeltakelse blant funksjonshemmede, kan det også forventes at en utvidelse av ordningen vil bidra til økt arbeidsmarkedsdeltakelse blant deres nærstående. Det foreligger ikke plausible anslag på denne effekten heller, og innenfor rammen av utredningen har det ikke vært mulig å undersøke dette forholdet nærmere.

Utdanning og arbeidsmarkedsdeltakelse henger nært sammen. Forslaget om å utvide arenaene for selvstyrt personlig assistanse til å omfatte barnehage, skolefritidsordning, skole og høyere utdanning, forventes å styrke det faglige og sosiale utbyttet av undervisningen blant funksjonshemmede barn og ungdom. På kort sikt antas forslaget å gi et kvalitativt bedre assistansetilbud på disse arenaene, samt å styrke muligheten for deltakelse i og gjennomføring av videregående opplæring og høyere utdanning. På lang sikt vil forslaget kunne styrke bærekraften i ordningen ved å bidra til økt sysselsetting blant funksjonshemmede, som videre er avgjørende i et likestillingsperspektiv.

Det vises til Perspektivmeldingen 2021 hvor følgende fremgår:

«Veien til arbeid og deltakelse i samfunnet går gjennom utdanning og kunnskap. I et samfunnsperspektiv er også deltakelsen i arbeidslivet den viktigste faktoren for redusert ulikhet. Mange ønsker å ta mer del i arbeidslivet, men får av ulike grunner ikke muligheten. I fremtiden kan vi ikke ta oss råd til at store grupper ikke inkluderes i arbeidslivet.

FNs bærekraftsmål tar særlig sikte på å inkludere flere unge og personer med nedsatt funksjonsevne i arbeidslivet.»

Økt tilgang til utdanning kan i seg selv ha en nyttevirkning for dem det gjelder i form av økt samfunnsdeltakelse, og er dessuten viktig for å nå målet om økt arbeidsmarkedsdeltakelse. Undersøkelser viser at andelen funksjonshemmede som gjennomfører videregående skole og høyere utdanning er lavere enn for befolkningen generelt, men også at sammenhengen mellom utdanningsnivå og yrkesdeltakelse er sterkere blant funksjonshemmede enn for den øvrige befolkningen.

Det finnes ytterligere nyttevirkninger ved økt omfang av selvstyrt personlig assistanse som er vanskelige å beregne, siden de ikke direkte avspeiles i endret produksjon og lønn. Selv om det er vanskelig å måle, må nytten av ordningen vurderes i lys av hvor godt den fungerer etter hensikten; å bidra til likeverd og likestilling av funksjonshemmede med befolkningen ellers.

Noe av dette fanges opp gjennom økt arbeidsmarkedsdeltakelse, mens andre effekter strekker seg ut over dette, som økt samfunnsdeltakelse, blant annet i fritidsaktiviteter, idrett og politikk. Hensikten med forslagene som antas å gi økt omfang av selvstyrt personlig assistanse er nettopp at funksjonshemmede skal få en assistanseordning med en individuell innretning som medfører at den enkelte kan leve et mest mulig selvvalgt og selvstendig liv med mulighet for stor grad av deltakelse i samfunnet. Det gir en nytteeffekt i form av et bedre liv for dem det gjelder og deres familie og nærstående.

I økonomisk teori forutsettes størrelsen på denne nytteeffekten å være lik den samlede betalingsvilligheten til dem som påvirkes av tiltaket, og den vil i prinsippet kunne avdekkes gjennom, for eksempel, sofistikerte intervjumetoder. Det har ikke vært mulig innenfor rammen av denne utredningen å gjennomføre slike studier, men det konstateres at forslaget må forventes å ha ytterligere nytteeffekter, ut over de som følger av økt arbeidsmarkedsdeltakelse.

Forslag som klargjør hvilke gjøremål, aktiviteter og oppgaver ordningen omfatter og forslag som vil bidra til at det tildeles et tilstrekkelig antall timer til at de kan gjennomføres, antas både å bidra til

større grad av likebehandling mellom personer som søker om ordningen og til at assistansebehovet hos den enkelte blir tilstrekkelig dekket.

Forslagene som bidrar til økt omfang av selvstyrt personlig assistanse vil samlet sett gjøre at ordningen i fremtiden vil kunne fungere som et reelt verktøy for likestilling av funksjonshemmede.

7.3 Oppsummering

Kostnadene ved utvalgets forslag er anslått til mellom 527,2–1 287,2 millioner kroner. Det er betydelig usikkerhet knyttet til anslagene. Utvalget har ikke prissatt mulige samfunnsøkonomiske gevinster av de ulike forslagene, men det antydes klare positive nytteeffekter for den enkelte og for samfunnet, og et kompenserende inntektspotensial for offentlig sektor som motvirker noe av kostnadene som følger av de foreslåtte tiltakene.

Appendix 1

Regneeksempel: Kostnadsvirkninger av å myke opp bestemmelsen knyttet til personlig assistanse på natt når behovet ikke er kontinuerlig

Dagens rett til BPA omfatter kun behov for personlig assistanse på natt dersom personen har et kontinuerlig behov for dette. Det betyr at punktvis behov for personlig assistanse på natt ikke omfattes av retten til BPA og dermed ikke må regnes med ved kommunens vurdering av omfanget av personens behov for personlig assistanse.

Utvalgets forslag åpner for at personlig assistanse på natt omfattes, selv om personen ikke har kontinuerlig behov for dette, dersom det er av vesentlig betydning for personens velferdsmessige situasjon at assistansen ytes som selvstyrt personlig assistanse og kommunen ikke kan dokumentere at det vil medføre vesentlig økte kostnader for kommunen.

Den foreslåtte endringen forventes å bidra til noe økt bruk av selvstyrt personlig assistanse, ved at både antall personer kan øke noe og at antallet timer hver av disse mottar vil kunne øke. Selvstyrt personlig assistanse vil i noen tilfeller komme i tillegg til annen betalt tjenestetid, fordi kommunene må beholde et alternativt tjenestetilbud på natt.

Konsekvensene av en generell oppheving av avgrensningene knyttet til personlig assistanse på natt er vanskelige å beregne. Ifølge Helsedirektoratet registreres det ikke hvor mange som har kommunale hjemmetjenester på natt. Det finnes derfor ingen registre som kan gi en oversikt over hvor mange personer utvalgets forslag kan omfatte. Da BPA ble rettighetsfestet i 2015, ble punktvis tjenester på natt holdt utenfor rettighetsgrunnlaget av hensyn til kostnadsnøytralitet, men det fremgår ikke av Helse- og omsorgsdepartementets utredning hvilke beregninger denne konklusjonen bygger på.

Regneeksempler

Vi har satt opp noen regneeksempler for å sammenligne kostnader ved ulike tjenester for å dekke punktvis behov på natt. Vi har tatt utgangspunkt i Helsedirektoratets beregninger av enhetskostnader.²⁷

Forutsetninger

- Punktvis behov på natt kan dekkes av følgende tjenester:
 - o selvstyrt personlig assistanse,
 - o praktisk bistand – daglige gjøremål,
 - o praktisk bistand – opplæring eller
 - o helsetjenester i hjemmet.
- Dersom behovet skal dekkes med selvstyrt personlig assistanse legges det til grunn at vekten må være 8 timer hver natt, hele året.
- Enhetskostnader:
 - o AGA-sone 1 legges til grunn, det vil si at arbeidsgiveravgiften er 14,1 prosent.
 - o Helsedirektoratet har beregnet fire ulike enhetskostnader for tjenester med reisetid, avhengig av hvor mye reisetid som inngår. Dette gjelder ambulerende tjenester og er beregnet for praktisk bistand – daglige gjøremål, praktisk bistand – opplæring og helsetjenester i hjemmet.²⁸ I regneeksemplene har vi benyttet både de laveste og høyeste enhetskostnadene (med minst og mest reisetid).

²⁷ Forsøksordning med statlig finansiering av omsorgstjenester – Finansieringsmodell for omsorgstjenester

²⁸ I Helsedirektoratets beregning av enhetskostnader til hjemmeboende skilles det mellom tjenester som ytes i personens opprinnelige hjem og tjenester som ytes i boliganlegg med base for fast tilknyttet personell (bofellesskap). For tjenester i personens opprinnelige hjem har kommunen som regel organisert tjenestene i team

Enhetskostnader i regneeksemplene om personlig assistanse på natt²⁹

Tjeneste	Enhetskostnad* (kort reisetid)	Enhetskostnad* (lang reisetid)
Selvstyrt personlig assistanse	487 kr	487 kr
Helsetjenester i hjemmet	1 129 kr	2 174 kr
Praktisk bistand – daglige gjøremål	1 001 kr	1 940 kr
Praktisk bistand – opplæring	1 084 kr	2 099 kr

*Helsedirektoratets enhetskostnader er oppgitt i 2019-priser. Enhetskostnadene i tabellen er justert med konsumprisindeksen til 2021-priser.

Eksempler:

- 1 – En person har punktvis behov med en varighet på til sammen 1 time hver natt.
- 2 – En person har punktvis behov med en varighet på til sammen 2 timer hver natt.
- 3 – En person har punktvis behov med en varighet på til sammen 3 timer hver natt.

Årlige kostnad per tjenestemottaker ved ulike alternativer for å dekke punktvis behov på natt

	Eksempel 1	Eksempel 2	Eksempel 3
<u>Helsetjenester i hjemmet</u>			
Kort reisetid	412 085	824 170	1 236 255
Lang reisetid	795 335	1 590 670	2 386 005
<u>Praktisk bistand - daglige gjøremål</u>			
Kort reisetid	365 365	730 730	1 096 095
Lang reisetid	708 100	1 416 200	2 124 300
<u>Praktisk bistand - opplæring</u>			
Kort reisetid	395 295	790 590	1 185 885
Lang reisetid	766 135	1 532 270	2 298 405

Tabellen viser årlig kostnad per tjenestemottaker ved ulike alternativer for å dekke punktvis behov på natt. Den årlige kostnaden ved selvstyrt personlig assistanse vil med forutsetningene nevnt ovenfor, åtte timer per natt og en enhetskostnad på 487 kroner per time, være 1 422 040 kroner.

I eksempel 1 vil kostnadene ved å benytte alternative ambulerende tjenester gi betydelige årlige kostnadsbesparelser for kommunene. Når varigheten av de punktvis behovene øker fra en til to timer per natt, er det fortsatt rimeligere eller omtrent kostnadsnøytralt å yte tjenestene som ambulerende hjemmetjenester når reisetiden er henholdsvis kort og lang. Ved behov for punktvis assistanse i tre timer per natt vil det være kostnadsbesparende å yte assistansen som ambulerende ved kort reisetid.

Med enhetskostnadene som inngår i regneeksemplet, vil det være kostnadsdrivende å tilby selvstyrt personlig assistanse i tilfeller hvor tiden som medgår til å dekke de punktvis behovene på natt er kort. En forsiktig konklusjon, gitt betraktningene over, er at kostnadene ved å organisere tjenesten som selvstyrt personlig assistanse vil avta når behovet blir mer kontinuerlig.

eller avdelinger, og yter tjenesten ut fra en base/et kontor, hvor det påløper tid til reise til/fra base og mellom assistansemottakere. Dette omtales her som «ambulerende tjenester».

²⁹ Merk at dette er andre enhetskostnader enn de som er benyttet i øvrige beregninger, da dette er en sammenligning av enhetskostnader ved ulike tjenester på natt.

Det er en rekke forbehold knyttet til disse betraktningene. Enhetskostnadene ved ulike tjenester er tatt for gitt, og antakelser om reisetid ligger innbakt i enhetskostnadene. Et forhold som det ikke tas hensyn til her, er at for eksempel antall punktvis behov også vil spille en rolle for hvilken organisering som er mest kostnadseffektiv. Indirekte tid (reisetid) som medgår til å dekke behovet med ambulerende tjenester er bestemt nettopp av antall punktvis behov tjenestemottakeren har i løpet av natten.

Det er videre slik at det her forutsettes at selvstyrt personlig assistanse er det eneste alternativet til ambulerende hjemmetjenester, men i prinsippet kan annen personlig assistanse også organiseres på lignende vis som selvstyrt personlig assistanse.

Det er betydelig usikkerhet knyttet ved kostnadsvirkningene av en generell oppheving av avgrensningene knyttet til personlig assistanse på natt, slik at rettigheten omfatter alle varianter av punktvis behov.

Appendix 2

Oppsummering av kostnadssammenlikningen mellom BPA og andre tjenester brukeren kan benytte, slik de fremgår i Vista Analyse (2018)

Kostnadspost	Budsjett- og samfunnsøkonomiske gevinster ved BPA, 1000 2017-kroner	Kilde og vurdering av usikkerhet
Direkte kostnadsbesparelser	1 118 230	Forutsatt en smådriftsulempe på 14 prosent og bruk av konservative (lave) estimat på kostnadene i kommunens øvrige tjenestetilbud
Økte kostnader som følge av erstatning av frivillige timer	- 527 813	Forutsatt at 20 prosent av BPA-timene erstatter frivillige timer, dvs. at BPA-ordningen har en etterspørselseffekt begrunnet i bedre kvalitet for brukeren, og som er av høy nok kvalitet til at pårørende avlastes. Anslaget er usikkert. Kostnaden har en motpost (gevinstside) som må antas å være minst like høy som kostnadene.
Administrative merkostnader i kommunen	-52 781	Forutsatt at 2 prosent av de direkte kostnadene er merkostnader til kommunenes administrasjon av ordningen. Kommunene har administrative kostnader uansett løsning. Høy usikkerhet ved anslaget som også vurderes å være et øvre estimat på denne posten.
Sum budsjettbesparelser ved BPA-ordningen 2017	537 636	Kommunenes samlede budsjettgevinster ved 3 500 brukere med 32-33 timer BPA per uke
Skattekostnad	107 527	Skattekostnad på 20 prosent iht. Finansdepartementets retningslinjer
Sum samfunnsøkonomiske gevinster ved BPA (prissatte)	645 163	Beregnete samfunnsøkonomiske kostnadsbesparelser
Gevinst per bruker	184	Prissatte samfunnsøkonomiske gevinster per bruker

Kilde: Vista Analyse (2018).

Samfunnsøkonomiske gevinster – nyttesiden

Gvinster som kan verdsettes hvis det hentes inn data	Kilder og vurderinger
Økt arbeidsdeltagelse blant voksne brukere	Econ (2010) ³⁰ beregner 6,6 timer økt arbeidsdeltagelse i gjennomsnitt per uke per voksne arbeidsleder.
Økt deltagelse i studier, med økt sannsynlighet for senere arbeidsdeltagelse	Econ (2010) fant at 15 prosent av BPA-brukerne i utvalget deres studerte. Uten BPA oppga 67 prosent av disse at de ikke ville vært i utdanning, og 33 prosent oppga at de ville studert mindre.
Økt arbeidsdeltagelse blant familiemedlemmer til BPA-brukere	Econ (2010) fant at arbeidsinnsatsen til familiemedlemmer per BPA-bruker økte med 14,7 timer per uke i gjennomsnitt.
Redusert bruk av helsetjenester, fysioterapi, sykehusinnleggelser, etc.	Flere studier har funnet redusert behov for helsetjenester, men Vista Analyse fant ingen kilder som beregnet kostnadene ved tjenestene.
Nedre anslag for gevinstene over	Med utgangspunkt i funn fra Econ (2010) ville et nedre anslag på gevinstene av økt arbeidsdeltagelse kunne være 100 000 – 250 000 kroner per BPA-bruker. På dette grunnlaget anslo Vista Analyse en samfunnsøkonomisk gevinst på 350 – 750 millioner kroner.
Gvinster som delvis eller ikke kan verdsettes	Stort omfang og betydelig positiv konsekvens
Likeverd og mulighet til å leve et fritt liv	Det å realisere formålene med BPA er en gevinst i seg selv. Klart positive funn i flere studier, blant annet i følgeevalueringen av rettighetsfestingen ³¹
Samfunnsdeltakelse	Samme som over
Livskvalitet	Samme som over

Kilde: Vista Analyse (2018).

³⁰ Econ Pöyry (2010): Borgerstyrt personlig assistanse i et samfunnsøkonomisk perspektiv

³¹ Ervik mfl. (2017)