

BPA ut til folket

En rapport om hva norske kommuner formidler om bruker-/borgerstyrt personlig assistanse (BPA) på sine nettsider.

Januar 2021

Uloba – Independent Living Norge SA
Forfatter: Mari Liljenstrøm

Innholdsfortegnelse

Innledning.....	4
Målet med undersøkelsen.....	4
Kapittel 1: Metodekapittel	5
Innhenting av informasjon.....	5
Bearbeiding av data.....	5
Valg av metodikk for analyse	6
Kapittelkonklusjon.....	8
Kapittel 2: Kommune-Norge kommuniserer BPA	9
Nasjonalt mål: offentlig informasjon skal være digital	9
Kapittelkonklusjon: BPA er underkommunisert og feil kommunisert.....	11
Kapittel 3: Definisjoner av BPA.....	12
Definisjon fra det første rundskrivet om BPA, fra 2005	12
Rettighetsfesting av BPA 2013	12
Rundskrivet fra 2015.....	14
Definisjon av BPA fra Nasjonal tjenestekatalog:	14
Regjeringsplattform 2018.....	15
Norsk Standards BPA-definisjon.....	16
BPA definert av funksjonshemmede selv	17
Kapittelkonklusjon: Intensjonen med BPA	18
Kapittel 4: Oversikt over funn	19
Antall kommuner og type informasjon.....	19
Hva sier kommunene at BPA er?.....	20
Hvem kan få BPA?	22
Samfunnsdeltakelse	32
Arbeidsleder skal styre <i>hvem, hva, hvor og når</i>	41
Arbeidsleders ansvar	42
Liste over BPA-aktører og informasjon om bytte av BPA-aktør	52
Informasjon om satser, egenandel – praktisk bistand.....	53
Kapitel 5. Drøfting av funn.....	55
Ingen kommune utmerker seg helhetlig.....	56
Fungerende arbeidsledere.....	58
BPA i skvis mellom likestilling og forsvarlighet.....	59
Kapittel 6. Konklusjon: BPA er underkommunisert på norske kommuners nettsider	60

Feilinformasjon begrenser funksjonshemmedes menneskerettigheter	60
Holder tilbake på samfunnsdeltakelse – understreker arbeidsleders ansvar	63
Tabelliste for rapporten «BPA ut til folket»	66
Forklaring av forkortelse	66
Tabeller fra kapittel 2 – «BPA er underkommunisert og feil kommunisert i kommune-Norge»	66
Tabeller fra kapittel 4 – «Hvordan definerer kommunene hva BPA er?»	67
Litteratur- og nettressursliste	87

Målet med undersøkelsen: å kartlegge hva kommunene formidler til innbyggerne sine at BPA er.

Når vi får kunnskap om hva kommunene informerer om BPA, får vi klarhet i hvilke oppfatninger vi må jobbe med å endre. Hovedmålet er alltid Ulobas visjon: å endre samfunnets oppfatning av funksjonshemmede, og endre funksjonshemmedes oppfatning av seg selv. BPA er ett av flere virkemidler for å få dette til.

Innledning

Siden BPA ble rettighetsfestet for noen grupper i 2013, har Uloba fått mange signaler om at ordningen ikke fungerer etter intensjonen. Både Ulobas egen rapport «Mitt liv – mitt ansvar» fra 2017 og Norges handikapforbunds rapport «Likestilling og deltakelse i revers» fra samme år sier at kommunene i alt for liten grad oppfyller intensjonen med BPA.

Undersøkelsen avdekker at det er stor avstand mellom BPA-ordningens intensjoner om likestilling og samfunnsdeltakelse og den virkeligheten som funksjonshemmede møter i mange kommuner.¹

Det finnes mange måter å få informasjon om en tjeneste på. Man kan snakke med en saksbehandler i kommunen, man kan snakke med ulike organisasjoner, og man kan bruke nettverk i organisasjoner, for å nevne noen mulige informasjonskanaler. Eller man kan gå på internett. De siste tiårene har internett blitt en viktigere og viktigere kanal for å finne informasjon, også om offentlige tjenester.

Mange norske kommuner gir informasjon om BPA på nettsidene sine. Hvis man regner med alt fra kommuner som nevner BPA i en liste, til de mest utfyllende beskrivelser, nevner 80% av kommunene BPA. Men mye av informasjonen er mangelfull. Det er nå godt over sju år siden BPA ble rettighetsfestet, om enn bare for noen grupper. Fremdeles er kommunenes digitale informasjon om BPA svært mangelfull, og mange skriver om BPA uten å engang nevne rettighetsfestingen. Vi håper det er nyttig å få belyst hva disse hullene består i, da dette *kan* si noe om hvordan BPA som tjeneste blir gitt ute i kommunene.

Målet med undersøkelsen

Målet med undersøkelsen har vært å kartlegge generelt hva kommunene kommuniserer på nettsidene sine at BPA er. Gjennom dette håper vi å kunne si noe om hva innbyggere i Norge med assistansebehov har av informasjon om BPA.

I Ulobas rapport *Mitt liv – mitt ansvar* fra 2017² står det at mange av de arbeidslederne som ble intervjuet, har opplevd at kommunen ikke har informert om BPA i det hele tatt, og feilinformerer og trenerer sakene. Funnene fra denne undersøkelsen underbygger, og bekrefter langt på vei, inntrykket fra både *Mitt liv – mitt ansvar* og rapporten til Norges handikapforbund.

¹ Fra undersøkelsen «Likestilling og deltakelse i revers? En undersøkelse av hvordan funksjonshemmede opplever brukerstyrt personlig assistanse (BPA)» - Norges handikapforbund 2017

² Mitt liv – mitt ansvar, rapport fra 2017

Kapittel 1: Metodekapittel

Innhenting av informasjon

Datagrunnlaget for denne rapporten er det som sto om brukerstyrt personlig assistanse på kommunale nettsider i Norge før kommunesammenslåingene 01.01.20. Vi har gått gjennom all tekst om BPA på nettsidene, systematisert og analysert disse. Når en kommune blir sitert i rapporten, er dette kun hentet fra nettsidene til den aktuelle kommunen, slik de var utformet før sammenslåingene. Dermed er de aller fleste kommuner det siteres fra, fra den gamle kommunestrukturen.

Det virker som det ofte er tilfeldig hvilken type opplysninger en kommune gir eller ikke gir i tekstene. Derfor har det vært vanskelig å avgjøre om en enkeltkommune oppfyller intensjonen med BPA eller ikke fordi de aller fleste kommuner scorer lavt på noen vurderingskriterier og høyt på andre. Mange nabokommuner kopierer av hverandre, og forfatterne av tekstene har ikke nødvendigvis et bevisst forhold til hvilke spørsmål vedrørende BPA de, og evt. andre kommuner, berører og ikke i teksten.

Under gjennomgangen av nettsidene så vi at definisjoner fra gamle rundskriv og andre myndighetsføringer ofte henger igjen i tekstene. De er med andre ord ikke alltid oppdatert med hensyn til det nyeste lovverket og andre myndighetsføringer.

Kommunenes tekster om BPA er med andre ord ikke direkte sammenlignbare. Derfor har rapporten nødvendigvis blitt en sammensetning av like og ulike informasjonsbrokker, og det er vanskelig å si noe entydig om funnene, bortsett fra å gruppere uttalelser og si noe om hyppigheten av utsagn som ligner hverandre mer eller mindre.

Bearbeiding av data

Vi fant det hensiktsmessig å gjøre et skille mellom de kommunene som skrev mer eller mindre utfyllende tekster om BPA, de som kun nevnte BPA i en liste over flere tjenester kommunen tilbyr, og de som ikke skrev om BPA i det hele tatt:

- Alle norske kommuner (422 kommuner på tidspunktet for datainnsamling³)
- Alle kommuner der BPA er nevnt (330 kommuner på tidspunktet for datainnsamling):
 - 31 O- kommuner (O for oppramsing): Kommuner der BPA kun ramses opp i en liste over ulike tjenester man kan få, som vi har kalt O-kommer i tabelldokumentet.
 - 299 B-kommuner (B for beskrivelse): Kommuner som beskriver hva BPA er. alt fra en setning til mer utdypende tekster, blir kalt B-kommuner i tabelldokumentet.
 - Til sammen er det 330 kommuner som nevner BPA på noen måte (på tidspunktet for datainnsamling, altså summen av O- og B-kommuner).

Når vi i rapporten beskriver prosentandeler, for å belyse ulike temaer som går igjen i mange av nettsidetekstene, er det de tre overnevnte kategoriene kommuner vi regner andeler fra.

Nettsidene ble gjennomgått i tidsrommet høst 2018/vinter 2019, og med unntak av noen få kommuner som slo seg sammen tidlig, følger rapporten gammel kommunestruktur.

Funnene fra nettsidetekstene til B-kommunene er datagrunnlaget for resten av rapporten.

Valg av metodikk for analyse

Vi er klar over at hva kommunene skriver på nettsidene sine bare er én side av hvordan en tjeneste utformes og fungerer i praksis. Det vil si at en kommune i prinsippet *kan* ha et godt BPA-tilbud uten å ha en god tekst om BPA på sine nettsider, og omvendt. Imidlertid, i en verden som blir mer og mer digitalisert, vil flere og flere søke etter informasjon på nett. Det er derfor viktig at kommunene har god informasjon til funksjonshemmede som ønsker å søke om BPA. Vi må derfor legge til grunn at det i alle fall vil være en viss grad av samsvar mellom tekstene og BPA-praksisen i den aktuelle kommunen.

³ På tidspunktet for datainnsamling registrerte vi 422 norske kommuner, det er færre kommuner nå på grunn av kommunereformen.

Etter en innledende gjennomgang av en del av nettsidene kom vi fram til ni ulike vurderingskriterier eller temaer vi ønsket å registrere for hver enkelt kommune med utfyllende informasjon, ut fra den enkelte kommunes informasjonstekst. Videre har vi hatt et blikk på intensjonen med BPA fra både lovgiver (lovverk, rundskriv), og ut fra hvordan funksjonshemmede selv har definert BPA. Noen av funksjonshemmedes organisasjoner, deriblant Uloba, definerer BPA som et frigjørings- og likestillingsverktøy.

De ni temaene er:

- Hva kommunen sier at ordningen innebærer
- Hvem BPA er til for: Hva de skriver om hvem som kan få BPA
- Om hvilke ledelsesmodeller som blir nevnt
 - Lede selv
 - Fungerende arbeidsleder (FA) for voksne
 - Fungerende arbeidsleder (FA) for barn
- Om retten til BPA nevnes eller ikke
 - Om kommunen nevner at BPA er en rettighet eller ikke
 - Om kommunen nevner at man kan få BPA selv om man faller utenfor rettigheten eller ikke
- Hva kommunene skriver om hvorvidt samfunnsdeltakelse er et mål for BPA-ordningen
- Om ordene *hvem/hva/når/hvor* blir nevnt i nettsideteksten, og hvilke av dem
- Om arbeidsleders ansvar nevnes eller ikke
- Om teksten har liste over BPA-aktører og informasjon om bytte av BPA-aktør
- Om teksten har informasjon om egenandel på praktisk bistand

Alle temaer blir grundig drøftet i kapittel 4, der funnene blir presentert.

Vurderingen av hver enkelt nettsidetekst har bestått i å registrere om de ulike temaene berøres i teksten, samt å belyse spesifikke funn i forhold til de enkelte temaene.

Bak de fleste av de ni temaene som nettsidetekstene har vært vurdert opp mot, ligger en kvalitativ vurdering, selv om noen av temaene er belyst ved ren kvantitativ opptelling. Også der det har vært en ren kvantitativ opptelling finnes en viss grad av vurdering. Det har noen ganger vært nødvendig å tilpasse standardsetninger som *nesten* er like, for å kunne telle opp ulike kategorier. For eksempel er hyppigheten av hvor mange ganger ordene *hvem/hva/når/hvor* er nevnt, i de aller fleste tilfellene telt opp rent kvantitativt. Noen ganger har det imidlertid vært nødvendig å vurdere hvorvidt en tekst formidler om en arbeidsleder selv kan bestemme *hvem* som skal utføre assistansen, *hva* assistenten skal gjøre, *når* man trenger assistanse og *hvor* assistansen skal utføres, eller ikke, selv om selve ordet har manglet, fordi teksten likevel har formidlet det samme innholdet.

Kapittelkonklusjon

Rapporten er skrevet ut ifra data samlet inn fra norske kommuners nettsider, om hva hver enkelt kommune skriver om BPA. Etter en første gjennomgang av nettsidene, kom vi fram til ni overordnede temaer, som samtlige nettsidetekster deretter ble vurdert ut fra. Vi regnet ut andeler av kommunene som berørte de ulike temaene og ikke. Rapporten består av en oversikt over, og en analyse av, disse funnene.

Kapittel 2: Kommune-Norge kommuniserer BPA

BPA er ment å være et frigjøringsverktøy for funksjonshemmede. Imidlertid så har vi sett siden rettighetsfestingen av BPA i 2015, at kommunene trener ordningen.

«Da et enstemmig Storting vedtok rettighetsfesting i 2015, var det av regjeringen anslått at rettigheten ville gjelde 14 500 personer. SSBs statistikk viser at det totalt er 3330 arbeidsledere ved utgangen av 2016 – en økning på 223 personer siden rettighetsfestingen 1.1.2015.»⁴

Gjennomgangen av nettsidene har vist at kommunenes informasjon om BPA er mangelfull, og i mange tilfeller også feil. Det ble også fort klart at langt fra alle tekster var oppdatert i samsvar med de nyeste myndighetsføringene. Mange tekster informerer for eksempel ikke om at BPA har blitt en rettighet for noen grupper.

Nasjonalt mål: offentlig informasjon skal være digital

92 kommuner i Norge nevner ikke BPA i det hele tatt på sine nettsider (*Tabell 2.1: Oversikt over alle kommuner og i hvilken grad de nevner BPA*). Det er et uttalt mål for norske myndigheter at offentlig informasjon skal digitaliseres. I Stortingsmeldingen *Digital agenda* (Meld. St. 27 (2015–2016))⁵ står det at

IKT-politikken må ta utgangspunkt i de store og reelle utfordringene næringsliv og offentlig sektor står overfor når det gjelder produktivitet, omstilling og effektivisering.

Regjeringens IKT-politikk har i lys av dette to hovedmålsettinger:

- 1. En brukerrettet og effektiv offentlig forvaltning.*
- 2. Verdiskaping og deltakelse for alle.*

Sett i lys av dette, er det oppsiktsvekkende at bare 80 % Norges over 400 kommuner (fram til 1.1.20) nevner BPA, som er en lovpålagt og rettighetsfestet tjeneste. Det er også vel verd å merke seg at kun 70% av kommunene informerer innbyggerne sine om hva BPA innebærer. De informasjonstekstene som finnes, er i tillegg svært mangelfulle.

⁴ «Mitt Liv – mitt ansvar! – Ulobas erfaringsrapport om utviklingen av BPA – årsaker, konsekvenser og løsninger» (kortversjon) s. 6.

⁵ *Digital agenda* (Meld. St. 27 (2015–2016), Kommunal- og moderniseringsdepartementet)

Mer og mer av enkeltindividets kontakt med det offentlige tjenesteapparatet foregår digitalt. I 2019 la Kommunal- og moderniseringsdepartementet fram rapporten *Én digital offentlig sektor - Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019–2025*. Dette er en strategi for digitalisering av offentlig sektor, og er en oppfølging av *Digital agenda*, der det blant annet står at

«Digitalisering av offentlig sektor skal gi en enklere hverdag for innbyggere, næringsliv og frivillig sektor gjennom bedre tjenester, mer effektiv ressursbruk i offentlige virksomheter og legge til rette for produktivitetssøkning i samfunnet. Hensikten med strategien er å understøtte digital transformasjon i hver enkelt virksomhet, og i offentlig sektor som helhet. ⁶»

Denne rapporten vil vise at kommunenes informasjon om BPA på langt nær er i tråd med denne strategien.

I Fædrelandsvennen 22.02.19. ⁷sto en sak på trykk der daværende Venstreleder og kultur- og likestillingsminister Trine Skei Grande sier at kommunene prøver å gjøre så lite som mulig på BPA-feltet.

- I dag er det mange kommuner som prøver å gjøre så minimalt som overhodet mulig, og mange føler at ordningen ikke er brukerstyrt. Vi må finne ut av hvordan vi kan endre lovverket slik at det styrker dem med funksjonsnedsettelse, sier Trine Skei Grande til Fædrelandsvennen.
- BPA-ordningen fungerer ikke bra nok i dag?
- Nei, den fungerer feil for den er en del av helselovgivningen og ikke en rettighetsordning, sier hun.

Det er viktig å merke seg at hun sier at mange funksjonshemmede føler at ordningen ikke er brukerstyrt. Funnene i denne rapporten bekrefter dette, blant annet gjennom det at omtrent 25 % av kommunene ikke nevner BPA, og dermed gjør veien til reell brukerstyring mindre tilgjengelig. I tillegg er det mange av de kommunene som faktisk nevner BPA på nettsidene sine, som enten bare gjør det i en punktliste sammen med mange andre tjenester, eller kopierer standardfraser. Informasjonen som gis kan også være svært mangelfull eller direkte feil. Det er svært få kommuner som faktisk skriver om BPA på en måte som gjør at ordningen framstår som attraktiv for deres innbyggere, noe vi vil vise i gjennomgangen av de ulike temaene som har utkrystallisert seg i gjennomgangen av nettsidene.

⁶ *Én digital offentlig sektor - Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019–2025*, Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2019

⁷ Kilde: Fædrelandsvennen 22.02.19

Kapittelkonklusjon: BPA er underkommunisert og feil kommunisert

BPA er ment å være et frigjøringsverktøy for funksjonshemmede. I tillegg har norske myndigheter et uttalt mål om at offentlig informasjon skal digitaliseres. Imidlertid stemmer ikke kartet med terrenget. BPA er sterkt underkommunisert på norske kommunale nettsider, og noe av det som skrives er også direkte feil.

Kapittel 3: Definisjoner av BPA

Spørsmålet om hva BPA skal være, har mange svar. Ofte kan svaret som veier tyngst få store konsekvenser for hvor stort handlingsrom og hvor stor frihet en funksjonshemmet person har i livet sitt.

Det finnes både lovverk, myndighetsføringer og andre føringer for hva BPA skal være. Funksjonshemmede selv har *sine* definisjoner av hva BPA skal være. I dette kapittelet går vi gjennom de viktigste.

Definisjon fra det første rundskrivet om BPA, fra 2005

«Brukerstyrt personlig assistanse er en alternativ organisering av praktisk og personlig hjelp for sterkt funksjonshemmede som har behov for bistand i dagliglivet, både i og utenfor hjemmet. Brukeren har rollen som arbeidsleder og påtar seg større ansvar for organisering og innhold i forhold til sine behov. Innen de timerammer som kommunens vedtak om praktisk bistand angir, kan brukeren i prinsippet styre hvem han/hun vil ha som hjelper(e), hva assistenten(e) skal gjøre, hvor og til hvilke tider hjelpen skal gis. Brukerstyringen vil være et middel til å bidra til bedre ressursutnyttelse, fleksibilitet og kvalitetssikring. Målet er å bidra til at brukeren får et aktivt og mest mulig uavhengig liv til tross for sterk funksjonshemming. Tjenesten skal være en del av de samlede kommunale omsorgstjenester og knyttes til personen – ikke til boligen. Tjenesten skal ikke være en særordning for bestemte brukergrupper/ diagnosegrupper.»

Rundskriv I/20-2000

Rettighetsfesting av BPA 2013

I 2013 ble BPA rettighetsfestet og hjemlet i Lov om pasient- og brukerrettigheter (Pasient- og brukerrettighetsloven).

§ 2-1 d. Rett til brukerstyrt personlig assistanse

«Personer under 67 år med langvarig og stort behov for personlig assistanse etter helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2 første ledd nr. 6 bokstav b har rett til å få slike tjenester organisert som brukerstyrt personlig assistanse. Retten omfatter avlastningstiltak etter helse- og omsorgstjenesteloven § 3-6 første ledd nr. 2 for personer med foreldreansvar for hjemmeboende barn under 18 år med nedsatt funksjonsevne. Helsetjenester i avlastningstiltak omfattes ikke.

Rettigheten omfatter ikke tjenester som krever flere enn én tjenesteyter til stede eller natttjenester, med mindre brukeren kontinuerlig har behov for slike tjenester.

Med langvarig behov i første ledd menes behov ut over 2 år.

Med stort behov i første ledd menes et tjenestebehov på minst 32 timer per uke. Brukere med tjenestebehov på minst 25 timer per uke har likevel rett til å få tjenester organisert som brukerstyrt personlig assistanse, med mindre kommunen kan dokumentere at slik organisering vil medføre vesentlig økt kostnad for kommunen.»

Det er imidlertid i *Stortingsproposisjonen* som kom i forkant av loven, *Prop. 86L (2013–2014) Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak) - Endringer i pasient- og brukerrettighetsloven (rett til brukerstyrt personlig assistanse)*, vi finner de viktigste definisjonene av BPA, sett fra nasjonale myndigheters side:

«Brukerstyrt personlig assistanse (BPA) er en alternativ måte å organisere tjenestene praktisk og personlig bistand (personlig assistanse) på for personer med nedsatt funksjonsevne og stort behov for bistand i dagliglivet, både i og utenfor hjemmet.

Brukeren har rollen som arbeidsleder og påtar seg ansvar for organisering og innhold ut fra egne behov. Innen de timerammer som kommunens vedtak om personlig assistanse angir, kan brukeren styre hva assistentene skal gjøre og til hvilke tider assistansen skal gis.

Arbeidslederrollen gir brukeren innflytelse over egen livssituasjon. Målet er å bidra til at brukeren får et aktivt og mest mulig uavhengig liv til tross for funksjonsnedsettelsen.»

Den nye lovgivningen har riktignok med seg formuleringen *alternativ måte å organisere tjenestene praktisk og personlig bistand*. Men lovteksten går lenger enn det, ved å skrive at: *Arbeidslederrollen gir brukeren innflytelse over egen livssituasjon*. Det er verd å merke seg at veldig mange kommuner bruker den første av disse formuleringene nesten ordrett, mens nesten ingen av kommunene har med den andre. Unntaket er Færder kommune i Vestfold, Hemnes kommune i Nordland, Ski kommune i Akershus og Ål kommune i Buskerud.

Rundskrivet fra 2015

Rundskrivet fra 2015, som kom etter rettighetsfestingen, definerer BPA på en ganske annen måte:

«Brukerstyrt personlig assistanse er et viktig bidrag til likeverd, likestilling og samfunnsdeltakelse for personer med nedsatt funksjonsevne og stort behov for bistand. For personer i denne situasjonen betyr BPA mye for muligheten til yrkesdeltakelse, utdanning og et aktivt og selvstendig liv. Rettighetsfestingen av BPA er begrunnet i et ønske om å sikre mennesker med stort behov for praktisk bistand en større mulighet til å ta ansvar for eget liv og egen velferd.»

Definisjon av BPA fra Nasjonal tjenestekatalog⁸:

«Er du sterkt funksjonshemma og treng praktisk og personleg hjelp i dagleglivet, kan du søkje om brukarstyrt personleg assistanse (BPA). Innafor det timetalet som kommunen gjev, kan du i prinsippet styre kven du vil ha som hjelpar(ar) og kva assistenten(-ane) skal gjere. Målet er at du skal ha eit mest mogleg aktivt liv trass i funksjonshemminga.»

BPA-definisjonen fra rundskrivet fra 2000 beskriver altså BPA først og fremst som en måte å organisere bistand på. BPA blir dermed først og fremst et *virkemiddel for organisering av tjenester*.

⁸ Nasjonal tjenestekatalog (NTK) er en sentral database som inneholder beskrivelser av de tjenestene som kommunen yter overfor sine innbyggere.

Beskrivelsene følger en fast struktur og gir en unik oversikt over tjenestetilbudet - for både servicekontor, saksbehandler og innbygger.

Tjenestebeskrivelsen inneholder blant annet disse feltene:

- Hva er det brukeren får gjennom tjenesten?
- Hvem er målgruppe?
- Hvilke kriterier/vilkår må oppfylles for at en bruker kan motta tjenesten?
- Kan brukeren klage på vedtaket?
- Henvisning til gjeldende lovverk

Kommunen kan abonnere på Nasjonal tjenestekatalog og være sikret tjenestebeskrivelser som til enhver tid er oppdatert i henhold til regelverket. Teksten fra Nasjonal tjenestekatalog kan suppleres med lokal informasjon fra den enkelte kommune og legges ut på kommunens egen nettside.

Kilde: <https://www.nasjonaltjenestekatalog.no/web/>

Regjeringsplattform 2018

I Solberg-regjeringens plattform fra 2019, Granavold-plattformen, står det at:

«BPA handler om å gi mennesker med funksjonsnedsettelse mulighet til å delta i samfunnet på lik linje med sine medmennesker. Beslutningen om den enkelte skal få BPA, og eventuelt hvor mange timer per uke, gjøres av kommunen. Alle mennesker har behov utover helt grunnleggende behov for pleie, omsorg og praktisk hjelp. Det handler også om mulighet til å fylle dagene med meningsfylt innhold for den enkelte, å kunne delta i små og store fellesskap, aktiviteter og fritidstilbud.

Regjeringen vil legge til rette for dette på best mulig måte.

Regjeringen vil:

Definere BPA-ordningen som et likestillingsverktøy, og ikke en helseordning.

At innvilgelse av timetall for BPA skal være en faglig vurdering. Flytting mellom kommuner skal ikke påvirke timetallet som er innvilget.

Raskt fjerne den øvre aldersgrensen på 67 år for rett til brukerstyrt personlig assistanse, for dem som allerede har fått innvilget ordningen.

Gjennomføre en NOU for å sikre at ordningen fungerer etter hensikten, herunder utrede hvordan den kan utvides for å sikre deltagelse i fritidsaktiviteter. Ordningen skal være reelt brukerstyrt.»

Regjeringen skriver her at

«BPA handler om å gi mennesker med funksjonsnedsettelse mulighet til å delta i samfunnet på lik linje med sine medmennesker.» Denne definisjonen beveger seg derfor ganske langt fra begrepet om «alternativ organisering av tjenester».

Det er imidlertid viktig å presisere at datamaterialet i denne undersøkelsen er samlet inn før Venstre/Høyre/Frp-regjeringen ble dannet. Teksten er likevel tatt med for å vise spennet i definisjonene, og at det kan ligge makt bak en definisjon. Det er forskjell på å kalle BPA «en ny måte å organisere kommunale tjenester på», og på å kalle ordningen et frigjøringsverktøy. Bruker man den første definisjonen, behøver strengt tatt ikke BPA være mer enn en litt mer personlig utgave av tradisjonelle tjenester. Hvis BPA derimot skal være et frigjøringsverktøy, slik som funksjonshemmede selv har definert det (se avsnitt nedenfor), krever dette mye større grad av personlig frihet og mulighet til å ta valg i sitt eget liv. Et viktig krav for at en BPA-ordning skal kunne kalles et

frigjøringsverktøy, er at arbeidslederen selv styrer hvem, hva, når, hvor; altså hvem som gir assistansen, hva assistenten skal gjøre, når assistansen skal utføres, og hvor. Det er bare når arbeidslederen har kontroll på alle disse fire, at BPA kan kalles et likestillingsverktøy. Når kommunene i stedet velger å kalle BPA en alternativ måte å organisere tjenester på, kan dette skape en forventning om «litt» mer frihet innenfor en BPA som ikke er så ulik tradisjonelle kommunale tjenester. Det kan for eksempel være å bestemme selv hva assistenten skal gjøre, men til tider som er fastsatt av andre og innenfor kommunens grenser.»

Norsk Standards BPA-definisjon

Standard Norge har ansvar for standardiseringsoppgaver på alle områder unntatt elektro og post- og telestandardisering i Norge. Standard Norge har enerett på å fastsette og utgi Norsk Standard.⁹ Norsk Standard er likevel ikke noe en kommune er pålagt å følge, og det er ikke en myndighetsføring.

Noen linjer om Norsk Standard fra Ulobas tjenestekonsesjonsanalyse 2018, fra kapittelet «Tjenestekonsesjonsanalyse - analyse av tjenestekonsesjoner om BPA utlyst i 2018»:

«Norsk standard for BPA er det nærmeste vi kommer en konsensusdefinisjon av hva BPA er i Norge. I utvalget som utviklet standarden var nemlig både kommunal sektor, tilretteleggere, arbeidsgiverorganisasjoner, Forbrukerrådet, og annen fagkompetanse representert.

Aktørene i utvalget kunne antageligvis enes om formuleringene i Norsk standard for BPA fordi kontrakten er et forsøk på å balansere mellom to sett myndighetsføringer:

- a) BPA-regelverket som skal sikre borgerne mulighet til å leve frie og selvstendige liv.*
- b) Helse- og omsorgsregelverket som skal betrygge kommunene om at borgere med assistansebehov mottar forsvarlige BPA-tjenester fra ideelle og private tilretteleggere.»*

Standard Norge ga ut den første standardkontrakten for BPA i 2011. Den ble oppdatert i 2017, som følge av rettighetsfestingen. Den fastsetter generelle kontraktsvilkår for partene i BPA-kontrakter. Standarden representerer et

⁹ Kilde: <https://www.standard.no/toppvalg/om-oss/>

nybrottsarbeid, siden det er første gang det er utarbeidet denne typen nasjonalt dokument for BPA.

Norsk Standard NS8435-2017 definerer BPA slik:

«Målsetningen med ordningen med Brukerstyrt personlig assistanse er at den som har et tjenestebehov, skal få et så selvstendig liv som mulig. Brukerstyringen vil være et middel til ressursutnyttelse, likestilling, fleksibilitet og kvalitetssikring.

Brukerstyrt personlig assistanse er et viktig bidrag til likeverd og samfunnsdeltagelse for personer med nedsatt funksjonsevne og stort behov for bistand. For personer i denne situasjonen betyr BPA mye for muligheten til yrkesdeltagelse, utdanning, aktivitet og et selvstendig liv

Rettighetsfesting av BPA er forankret i pasient- og brukerrettighetsloven og er begrunnet i et ønske om å sikre mennesker med stort behov for bistand en større mulighet til å ta ansvar for eget liv og egen velferd.»

Kommuner som benytter kontrakten, skriver under på at de anerkjenner beskrivelsen av BPA som står i kontrakten. For disse kommunene er det kanskje naturlig å bruke beskrivelsen av BPA i NS når de skal forklare hva BPA er på sin nettside, men det har vi ikke funnet eksempler på. NS er i tråd med lovgivers intensjon om likestilling og deltakelse.

BPA definert av funksjonshemmede selv

Det var funksjonshemmede selv som fikk BPA innført i Norge, som et prøveprosjekt på begynnelsen av 1990-tallet. Ulobas gründere, og ikke minst Ulobas «mor» Bente Skansgård, spilte en avgjørende rolle i denne prosessen. Uloba beskriver BPA som et *frigjøringsverktøy*, og i rapporten *Mitt liv – mitt ansvar* fra 2017, defineres BPA slik:

«BPA er et helhetlig, fleksibelt og personlig utformet verktøy ledet av den som har behov for assistansen, eller i samarbeid med en nærstående som han/hun selv velger. BPA skal gi mulighet til å leve et liv uten unødig innsyn og kontroll, og skal bare begrenses av det generelle lovverk som regulerer arbeidslivet med hensyn til arbeidstakerens helse, miljø og sikkerhet».¹⁰

¹⁰ *Mitt liv – mitt ansvar. Ulobas erfaringsrapport om utviklingen av BPA – årsaker, konsekvenser og løsninger, Uloba 2017*

Det kan altså se ut som det har utkrystallisert seg en kamp om definisjonsmakt, og en ganske stor avstand mellom ytterpunktene her. I praksis vil det si at det er stor forskjell på hva personer med assistansebehov kan få ut av livet sitt, avhengig av hvilken kommune de bor i. Mye av tolkningen av hva som er for eksempel *et større ansvar for å organisere hverdagen selv* eller hva som oppfyller kravet om mulighet til aktivitet og samfunnsdeltakelse, er overlatt til kommunalt skjønn.

Kapittelkonklusjon: Intensjonen med BPA

BPA er utviklet av funksjonshemmede selv. Etter hvert som BPA som tjeneste har blitt mer utbredt har det oppstått en kamp om definisjonsmakt: Skal BPA være en litt annerledes og litt friere måte å organisere tradisjonelle tjenester på, eller skal det være et frigjøringsverktøy som gir funksjonshemmede reelle valgmuligheter og reell makt i eget liv? Neste kapittel tar oss videre inn i hvordan kommunene definerer hva BPA er når de skriver på nettsidene sine. BPA-definisjonene i dette kapitlet vil inngå som grunnlagsmateriale for «intensjonen med BPA» - og vil være intensjonen vi måler kommunenes nettsidetekster opp mot.

Kapittel 4: Oversikt over funn

Hva er BPA – ifølge norske kommuners nettsidetekster? Er det en alternativ organisering av tjenester? Er det praktisk og personlig bistand? Eller er det «*et viktig bidrag til likeverd, likestilling og samfunnsdeltakelse for personer med nedsatt funksjonsevne og stort behov for bistand?*»

Et overveldende flertall av de kommunene som skriver noe om BPA, bruker definisjonen *en alternativ organisering av tjenester*, en definisjon som skriver seg tilbake fra det første rundskrivet om BPA, fra 2000, samt Stortingsproposisjon 86L. Andre kommuner beskriver ofte BPA som *praktisk og personlig bistand* eller bruker kortere beskrivelser som *assistanse*, *hjelp* eller *bistand*.

Men hvor ble det av intensjonen om deltagelse og aktivitet? Noen av kommunene, men veldig få, definerer BPA som et likestillingsverktøy, som var Stortingets intensjon med å rettighetsfeste BPA. Vi har her satt kommunenes ulike BPA-definisjoner opp mot *intensjonen med BPA*, som beskrevet i forrige kapittel.

Fordi tekstene spriker ganske mye, blir det ganske tilfeldig hva som stikker seg ut. Dette er derfor ikke en analyse av perfekt sammenlignbare størrelser, men en presentasjon av tekstenes innhold slik som de står, samt at vi vil oppgi hvor stor andel av kommunene som berører de ulike temaene.

Antall kommuner og type informasjon

Nesten 4 av 5 av alle norske kommuner, 78%, nevner BPA på sine nettsider, hvis man regner med alt fra oppramsing i en tjenesteoversikt til mer utfyllende tekster. 71% av alle norske kommuner skriver en setning eller mer om BPA, blant disse igjen finner vi alt fra de som skriver én setning til dem som har en lengre forklarende tekst om hva BPA er, og eventuelt hvordan akkurat den aktuelle kommunen organiserer BPA (*Tabell 4.1 – Antall kommuner og type informasjon*).

Man kan anta at BPA som tjeneste vil være mer aktuell å søke på hvis det står utfyllende informasjon om hva tjenesten innebærer, enn om BPA bare står nevnt i en liste blant flere tjenester (*Tabell 4.2 – utfyllende beskrivelse eller oppramsing*). Derfor er det grunn til å tro at god informasjon om BPA vil føre til at flere funksjonshemmede får nyttiggjort seg av ordningen.

Hva sier kommunene at BPA er?

«Brukerstyrt personlig assistanse er et viktig bidrag til likeverd, likestilling og samfunnsdeltakelse for personer med nedsatt funksjonsevne og stort behov for bistand. For personer i denne situasjonen betyr BPA mye for muligheten til yrkesdeltakelse, utdanning og et aktivt og selvstendig liv. Rettighetsfestingen av BPA er begrunnet i et ønske om å sikre mennesker med stort behov for praktisk bistand en større mulighet til å ta ansvar for eget liv og egen velferd.»¹¹ Rundskriv I-9-2015

BPA som alternativ organisering av tjenester

De aller fleste kommunene som har en BPA-beskrivelse skriver på en eller annen måte at det enten er *en alternativ organisering av tjenester*, en formulering som kan spores tilbake til rundskrivet fra 2005, men brukes også i senere lovtekster og rundskriv. Nesten ingen BPA-beskrivelse kan spores tilbake til den ordlyden fra 2015 som legger vekt på samfunnsdeltakelse og likestilling.

«Brukerstyrt personlig assistanse (BPA) er en alternativ organisering av praktisk og personlig hjelp for funksjonshemmede.»

Lunner kommune i Oppland

Bare litt over 1% av de kommunene som har en utfyllende beskrivelse av BPA, har en annen og mer utdypende definisjon som beveger seg mer i retning av reell samfunnsdeltakelse og kontroll over eget liv:

«Et bidrag til å kunne leve og bo selvstendig. Alternativ organisering av praktisk og personlig hjelp.»

Vestvågøy kommune i Nordland

«En ordning som gir funksjonshemmede praktisk bistand til å gjøre ting som andre kan gjøre selv»

Fauske kommune i Nordland

«Verktøy for et aktivt og uavhengig liv.»

Hol kommune i Buskerud

«Reint praktisk er brukarstyrt, personleg assistent (BPA) eit verktøy for funksjonshemma som sjølv, eventuelt ved hjelp av nærstående, kan leia sine assistentar, og påta seg ansvar for organisering og innhald av

¹¹ Rundskriv I-9-2015

tenesta i høve til egne behov, innafor kommunalt vedtak og tildelt timetal.»

Os kommune i Hordaland

To kommuner, Rælingen og Skedsmo i Akershus, beskriver BPA som en «tjeneste som gjør det mulig å bli boende i eget hjem». Denne definisjonen kan tolkes på ulike måter. Det kan bety at BPA blir sett på som et alternativ til institusjon eller gruppebolig, eller som en hjemmebasert tjeneste. På den måten tenker de kanskje at BPA skal føre til samfunnsdeltakelse. På den andre siden kan det bety at de ser på BPA som en tjeneste som er knyttet til hjemmet, og i mindre grad skal føre til samfunnsdeltakelse.

Andre kommuner skriver at BPA rett og slett er en form for tjeneste. Noen spesifiserer også at tjenestene er knyttet til hjemmet. Dette er beskrivende og nøytrale definisjoner som gir inntrykk av at BPA gir *litt* mer frihet enn de tradisjonelle tjenestene, altså at du kan bestemme *litt mer* selv med BPA enn med tradisjonelle tjenester. Svært få kommuner berører intensjonen om samfunnsdeltakelse og likestilling utover faste standardsetninger (*Tabell 4.3 – hvilke BPA-definisjoner bruker kommunene – og Tabell 4.4 – Tabell 4.9 - detaljert tabell over BPA-definisjoner*).

Flere kommuner bruker begrepet «brukerassistert personlig assistanse», et begrep som ikke finnes i lovgivning og andre offentlige dokumenter om BPA: Kanskje er dette en feil som har spredt seg fordi kommuner kopierer hverandre.

«Brukerassistert personlig assistanse tilbys deg som er under 67 år og er avhengig av praktisk eller personlig hjelp for å greie dagliglivets gjøremål.»

Tynset kommune i Hedmark

Noen skriver eksempler på hva en personlig assistent gjør, mens andre virker mest opptatt av å understreke hva som ikke inngår i tjenesten.

Modum kommune i Buskerud skriver om BPA på nettsiden sin uten å forklare hva BPA er, dvs. at teksten ikke har noen BPA-definisjon. Dette betyr at de forklarer hvordan man kan få BPA og hvem som kan få det, men ikke hva det innebærer.

Delkapittelkonklusjon: hva sier kommunene at BPA er?

De aller fleste kommunene som har en BPA- beskrivelse skriver på en eller annen måte at det BPA er «en alternativ måte å organisere tjenester på». Vi kan anta at dette er med på å bidra til at standardene for BPA ligger på samme nivå som tradisjonelle tjenester, og at også timeutmålingen ofte vil ligge på samme nivå. Det vil kunne gå ut over samfunnsdeltakelse og sosialt liv. Noen

spesifiserer også at tjenestene er knyttet til hjemmet, eller skriver rett og slett bare at BPA er en form for tjeneste.

De kommunene som har de aller beste utdypende beskrivelsene av hva BPA er og skal være, omtrent en prosent av kommunene med utdypende beskrivelser, skriver om reell samfunnsdeltakelse, og, i noen få tilfeller, også *samfunnsengasjement*. De forklarer at BPA er et verktøy en kan bruke til å ta kontroll i eget liv på, og er dermed i tråd med hva BPA skal være ut fra Ulobas og Independent Living-bevegelsens intensjon med BPA-ordningen.

Nesten ingen BPA-beskrivelse kan spores tilbake til rundskrivet fra 2015, som legger mer vekt på samfunnsdeltakelse enn tidligere lover og retningslinjer, for eksempel rundskrivet fra 2000.

Hvem kan få BPA?

Om man tar bort noen språklige variasjoner, skriver så å si alle som har en utfyllende beskrivelse av BPA, at det er en tjeneste for «funksjonshemmede med bistandsbehov». Mange skriver videre at BPA er for «Personer som ikke kan dra omsorg for seg selv, eller som er helt avhengig av praktisk eller personlig hjelp for å greie dagliglivets gjøremål».

Rettighetsfestet BPA

BPA ble rettighetsfestet for noen grupper fra 1. januar 2015. Den ble hjemlet i Pasient- og brukerrettighetsloven. Senere kom et rundskriv til loven, I-9/2015, som presiserte innholdet i rettigheten ytterligere. Stortingsproposisjon 86L, som inneholder forarbeidene til loven, samt selve lovteksten, anslo at 14 500 funksjonshemmede med assistansebehov ville komme inn under rettighetsfestingen. Ved inngangen til 2018 var det kun 3509 personer som hadde BPA i Norge, og på landsbasis hadde det kommet ca. 500 nye BPA-ordninger etter rettighetsfestingen.

Hvilke grupper har rett på BPA

Hvem som har *rett* på å få sine tjenester organisert som BPA og ikke, blir avgrenset av assistansebehov (timevedtak) og aldersgrupper. Retten til BPA slår inn hvis man har behov for over 25 timer assistanse i uka, og over 32 timer hvis kommunen kan dokumentere at behov mellom 25 og 32 timer kan dekkes rimeligere med tradisjonelle tjenester enn med BPA. Inntil nylig gjaldt retten til BPA opp til 67 år, men etter en lovendring i 2020 har du også rett til BPA etter fylte 67 år, så sant du fikk vedtaket før du fylte 67.

Dette betyr at nasjonale myndigheter i realiteten *ikke* har satt noen grense for hvem som *kan få* BPA og ikke, utover gruppen funksjonshemmede med assistansebehov, men kun for hvem som *har rett til* å få tjenestene sine *organisert som BPA*. Både 86L og rundskrivet presiserer at BPA kan gis til personer som faller utenfor rettigheten der det er hensiktsmessig. Likevel ser vi at mange av nettsidetekstene framstiller det som om gruppa som *har rett til BPA* er identisk med gruppa som *kan få BPA*.

Siden BPA ble rettighetsfestet har Uloba fått utallige signaler¹², både fra ulike rapporter, egne medlemmer og rådgivere, og andre, om at personer med individuell rett til BPA ikke får BPA og at BPA ikke fungerer etter intensjonen ute i kommunene. Signalene tyder på at ordningen blir trenert av kommunene, og at rettigheten som er gitt, ikke innfris.

Gjennomgangen av nettsidene viser at 146 kommuner, som er 35% av norske kommuner og omtrent halvparten av de kommunene som har en beskrivelse av BPA på nettsidene sine, nevner at BPA er en rettighet (*Tabell 4.13 - Andel kommuner som nevner at BPA er en rettighet*). Dette er et svært lavt tall for en tjeneste som skal være en rettighet for de gruppene det gjelder.

Hvis vi derimot skulle begrenset antallet kommuner til dem som skriver at BPA er en rettighet, og som oppfordret folk til å søke, hadde andelen kommuner blitt svært mye lavere. De 146 kommunene som vi har bedømt at beskriver en rett til BPA, bruker ulike begreper når de beskriver dette, og det er ikke alle disse som presiserer hvilke grupper som faller inn under rettigheten og ikke.

Kommunene bruker også veldig forskjellige begrensninger på hvem som har rett til BPA og ikke, og i en del tekster er dette beskrevet direkte feil. Det kan se ut som det også er ganske mye forvirring i kommunene, om hvem som har rett til å få tjenestene sine organisert som BPA og ikke (*Tabell 4.14 - Ulik begrepsbruk og ulike avgrensninger kommunene bruker når de beskriver retten til BPA*)

Begrepsavklaring: rett/rettighet/lovpålagt tjeneste

Det var noe problematisk å identifisere hvilke kommuner som skriver at BPA er en rettighet eller ikke. Noen kommuner bruker ordet «rett» eller «rettighet», noe vi tenker er den mest tydelige begrepsbruken. Andre skriver at BPA er en «lovpålagt tjeneste», en beskrivelse som kanskje ikke kommuniserer like sterkt til den enkelte at man kan *kreve* å få tjenestene organisert som BPA. Dette *kan* tolkes dithen at beskrivelsene bevisst er gjort nøytrale og knappe når man bruker *lovpålagt tjeneste* i stedet for *rett* eller *rettighet*, og at dette er gjort for å

¹² Se for eksempel Ulobas rapport *Mitt liv, mitt ansvar* (2017) eller NHFs rapport «Likestilling og deltakelse i revers» (2017)

begrense søkermengden. Dette kan vi imidlertid ikke dokumentere kun ut fra informasjonen på nettsidene. «*Lovpålagt tjeneste*» kan kanskje også tolkes som at kommunene fremdeles forholder seg til det lovverket som gjaldt *før* BPA ble rettighetsfestet, da BPA var pålagt å være en del av kommunenes «tjenestemeny», men *ikke* var en individuell rettighet. En annen mulighet er at tekstene kan ha stått uforandret siden før rettighetsfestingen.

Vi har likevel valgt å innlemme kommuner som kun sier at BPA er en «lovpålagt tjeneste» eller at kommunen har «plikt til å ha BPA», i kommuner som nevner at BPA er en rettighet, i tabell 4.13

Begrensningene i rettighetsbestemmelsen

Vi har funnet mange ulike tolkninger av de ulike begrensningene for hvem som har rett til BPA. Noen kommuner snur til og med rettigheten helt på hodet, ved å kun henvise til rettigheten for å illustrere hva man *ikke* har rett til. Dette er ikke feilinformasjon, men kan likevel lett gi et inntrykk av at det er en ganske snever gruppe som kan få BPA. Rindal kommune i Møre og Romsdal skriver:

«Retten til å få organisert tjenester som BPA omfatter ikke:

- *tjenester som krever flere enn en tjenesteyter til stede eller natttjenester, med mindre brukeren kontinuerlig har behov for slike tjenester*
- *helsehjelp som må utføres av kvalifisert helsepersonell*
- *hjelp og bistand i skole og arbeid. NAV har ansvar for å tilby støtteordninger i forbindelse med arbeid og utdanning.*
<https://www.nav.no/no/Bedrift/Hjelpemidler/Funksjonsassistanse>

I mange tilfeller kan det være hensiktsmessig å samordne ulike tjenester. Kommunen vil tilstrebe å finne løsninger som kan ivareta fleksibiliteten og helheten i det offentlige tjenestetilbudet.»

Dette er en «omvendt» beskrivelse av rettighetsbestemmelsen, der det kan se ut som om det viktigste er å fortelle innbyggerne hva de *ikke* kan få. Beskrivelsen er i beste fall unøyaktig og i verste fall feil. Her ser vi enda en gang at selv om lov og rundskriv klart sier at kommunene fortsatt skal ha BPA på «tjenestemenyen» også for de som faller utenfor rettighetsbestemmelsen, så blir grensene for å ha rett til BPA framstilt som grensene for hvem som kan få BPA. Denne tendensen *kan* sees på som en ambisjon om å begrense BPA-ordningen der det er mulig, men kan også bero på misforståelser og at tekstene muligens er skrevet av andre enn de som jobber med eller innvilger BPA.

Tingvoll kommune i Møre og Romsdal tolker *både* timegrensene og aldersgrensene som absolutte skiller mellom hvem som kan få BPA og ikke:

«Ordningen gjelder for personer mellom 18 og 67 år og som avlastningstiltak for forelder med barn under 18 år som har nedsatt funksjonsevne.

Tjenestebehovet skal overstige 32 timer pr uke. Med tjenestebehov fra 25 til 32 timer pr uke kan BPA bli vurdert som et alternativ for deg.»

Tolkning av 67-årsgrense for rettigheten

Retten til BPA har lenge vært gjeldende for folk under 67 år. Rundskrivet fra 2015 slo likevel fast at det ikke er noe i veien for både at BPA-vedtak kan videreføres etter fylte 67 år, eller at BPA kan innvilges etter fylte 67 år hvis det var hensiktsmessig¹³.

I april 2020 la regjeringen fram lovforslag om at funksjonshemmede over 67 år skal få beholde sin BPA. Deretter vedtok Stortinget endringer i pasient- og brukerrettighetsloven som innebærer at personer som har rett til brukerstyrt personlig assistanse (BPA) før fylte 67 år, får videreført denne retten også etter fylte 67 år. Endringen gjelder ikke for aldersgruppen over 67 som helhet, men vil være en unntaksregel for personer som har fått innvilget BPA før de fylte 67 år.

Personer under 67 år med langvarig og stort behov for personlig assistanse etter helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2 første ledd nr. 6 bokstav b har rett til å få slike tjenester organisert som brukerstyrt personlig assistanse. (...) Retten omfatter også personer over 67 år som før fylte 67 år har fått innvilget brukerstyrt personlig assistanse.

Nesten 70% av norske kommuner nevner enten ikke alder i forbindelse med BPA, eller de sier helt enkelt at BPA innvilges til søkere under 67 år. 92 kommuner, ca. 22% av norske kommuner, formidler eksplisitt at BPA kun er for folk under 67 år (*Tabell 4.10 – kommunenes tolkning av 67-årsgrensen i lovverket*). 7 kommuner sier stikk motsatt: at BPA primært er for eldre. Det er verd å merke seg at blant de kommunene som har en egen tekst om BPA, er det over 65% som ikke skriver noe om alder.

Til tross for at det altså går fint an å beholde BPA etter fylte 67 år, har vi funnet mange eksempler der en kommune rett og slett skriver at BPA er for folk under 67 år, eller at man må være mellom 18 og 67 år.

¹³ Rundskriv I-9-2015, kap. 2.3

«Du må ha et langvarig og stort behov for personlig assistanse. Du må være under 67 år.»

Halsa kommune i Møre og Romsdal

«Har du en funksjonsnedsettelse og trenger hjelp i hverdagen, kan du søke om brukerstyrt personlig assistanse (BPA). Ordningen gjelder for personer mellom 18 og 67 år og som avlastningstiltak for forelder med barn under 18 år som har nedsatt funksjonsevne.»

Kristiansund kommune i Møre og Romsdal

4 kommuner, Hemnes i Nordland, Fræna, Kristiansund og Eide i Møre og Romsdal, skriver også at BPA kun er for folk mellom 18 og 67.

Et annet eksempel på at kommunene tolker rammen for retten til BPA som en absolutt grense, ser vi i tekstenes tilnærming til timegrensene. Innslagspunktet (antall timer) for når man har rett til BPA framstilles som identisk med hvem som i det hele tatt kan få BPA og ikke.

Kristiansund kommune i Møre og Romsdal skriver:

«Tjenestebehovet skal overstige 32 timer pr uke. Med tjenestebehov fra 25 til 32 timer pr uke kan BPA bli vurdert som et alternativ for deg.»

Blant de åpenbare feiltolkningene vi har funnet, er det noen der det står BPA er rettighetsfestet for de med mellom 25 og 32 timer i uka, eller at man må ha minst 32 timer i uka for å få BPA. Om dette er bevisst, eller om tekstene er publisert av noen som ikke kjenner godt nok til stoffet, kan vi ikke lese ut fra vårt materiale.

Hemnes kommune i Nordland skriver:

«BPA gis til hjemmeboende mellom 18 og 67 år med sammensatte og omfattende hjelpebehov på mellom 25-32 timer pr. uke.»

En del av tekstene gir inntrykk av å ikke ha vært endret siden før rettighetsfestinga. Dette er også vanskelig å verifisere ut fra våre data. Det kan for eksempel være at de kun nevner BPA som en tjeneste blant andre tjenester, og ikke nevner rettighetsfestinga. Et eksempel fra Mandal kommune:

«Kommunen har plikt til å ha ordningen, men avgjør selv, innenfor rammen av kravet til nødvendige omsorgstjenester, hvilke tjenester som skal tilbys den enkelte bruker, og om tjenesten skal gis som brukerstyrt personlig assistanse.»

Retten til avlastning

Standardformuleringen som blir brukt for å beskrive retten til avlastning, ser slik ut: «Retten til avlastningstiltak gjelder for personer med foreldreansvar for hjemmeboende barn under 18 år med nedsatt funksjonsevne». I 12 av kommunene, som er 3% av norske kommuner og 4% av de kommunene som har utfyllende beskrivelser, er det kun dette som står om retten til BPA. Det er sterkt misvisende, og formidler rett og slett at retten til BPA=avlastning og ikke noe mer (*Tabell 4.13 - Andel kommuner som nevner at BPA er en rettighet*).

De 26 andre kommunene som nevner avlastning, nevner retten til avlastning i kombinasjon med informasjon om de andre gruppene som har rett til BPA, noe som gir en mer sannferdig og helhetlig beskrivelse. De 38 kommunene som til sammen nevner retten til avlastning utgjør 9% av norske kommuner og 13% av kommunene med utfyllende beskrivelser (*Tabell 4.14 - Ulik begrepsbruk og ulike avgrensninger kommunene bruker når de beskriver retten til BPA*).

Tvilstilfeller

I noen av tekstene var det vanskelig å vurdere om rettigheten egentlig nevnes eller ikke. Dette kunne være kommuner som for eksempel skriver at de har *plikt* til å sørge for tjenesten, en formulering vi har tenkt at kanskje noen vil tolke som om BPA er noe de har krav på, mens andre kanskje vil lese det som om kommunen har plikt til å ha BPA på «tjenestemenyen». Andre skriver at du *kan* ha krav på BPA hvis du fyller følgende krav, før de nevner kravene for å falle inn under rettigheten.

Askøy kommune i Hordaland skriver, som en del andre, at «Kommunen har plikt til å sørge for denne tenesta». Vi er usikre på om leseren vil tolke dette som at BPA er rettighetsfestet. Det er mange tjenester kommunen plikter å tilby, som ikke dermed sagt er en individuell rettighet.

Sirdal kommune i Vest-Agder skriver at «Du kan ha krav på tjenester organisert som BPA når du er under 67 år og har et langvarig og stort behov for personlig assistanse»¹⁴. Å *kunne* ha krav på noe gir neppe leseren inntrykk av en rettighet.

Skaun kommune i Trøndelag dobbelt-kommuniserer på sine sider. De viser riktignok til rettigheten i setningen «Det er kommunen som i samarbeid med brukeren avgjør hvilke tjenester som skal gis, og hvor mye. Retten til BPA fremgår av pasient og brukerrettighetslovens § 2-1 d». Imidlertid skriver de at rettigheten gjelder for de med over 32 timer, noe som bare beskriver *noen* av

¹⁴ Listeforamt gjort om til ren tekst

dem som faller innunder rettigheten. Samtidig gir teksten inntrykk av at regelverket er som *før* rettighetsfestingen:

«Det er ikke gitt rett til den enkelte til brukerstyrt personlig assistanse. Det er opp til kommunens skjønn om nødvendige helse- og omsorgstjenester skal ytes som brukerstyrt personlig assistanse eller ved annen hjelp»

Denne beskrivelsen stemmer for så vidt også i dag, når det gjelder de som faller *utenfor* rettigheten, men det blir ikke presisert at det er denne gruppen det vises til.

De som faller utenfor rettigheten

BPA er hjemlet både i helse- og omsorgstjenesteloven og i pasient- og brukerrettighetsloven. De som har en individuell rett til BPA har det med grunnlag i pasient- og brukerrettighetsloven. Men de som faller *utenom* rettighetsbestemmelsen, kan fremdeles søke om, og få innvilget, BPA med grunnlag i helse- og omsorgstjenesteloven.

Svært få kommuner skriver eksplisitt at man kan innvilges BPA også om man ikke faller inn under rettigheten, noe som presiseres både i lovverket og i rundskrivet. For denne gruppen skal BPA stå på «tjenestemenyen» på samme måte som andre tjenester kommunen tilbyr.

«Departementet understreker at overfor brukere som faller utenfor rettigheten, har kommunen en plikt til å ha et tilbud om BPA, jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 3-8. Momenter som bør vektlegges i denne vurderingen er blant annet om BPA vil gi personen mulighet til studier, arbeidsdeltakelse e.l., eller for øvrig må antas å kunne bidra vesentlig til brukerens livskvalitet.»¹⁵

Bare 6 kommuner, litt over 2% av kommunene med utfyllende beskrivelser, og litt under 1,5% av norske kommuner totalt, presiserer at man kan få BPA selv om man faller utenfor rettigheten (*Tabell 4.15 - Andel kommuner som nevner at man kan få BPA selv om man faller utenfor rettigheten*). Det er oppsiktsvekkende at så få som seks kommuner eksplisitt nevner denne muligheten.

Disse kommunene er

- Sande i Vestfold

¹⁵ Rundskriv I-9-2015 – kap. 1 - innledning

- Eidskog i Hedmark
- Sandnes i Rogaland
- Stjørdal i Trøndelag
- Melhus i Trøndelag
- Trondheim i Trøndelag

At det er så sjelden en kommune eksplisitt forklarer dette, *kan* være med å forsterke inntrykket av at det kun er dem som har rett til BPA som kan få BPA. Dette betyr *ikke* at alle andre kommuner som nevner rettigheten skriver at det kun er de gruppene som har rett til BPA som kan få innvilget BPA, selv om mange gjør det også. Det betyr heller at det kun er disse seks kommunene som eksplisitt forklarer for leseren at selv om man ikke har rett til BPA etter loven, kan man søke om, og få, BPA, på samme måte som *før* rettighetsfestinga.

Noen kommuner praktiserer også en dobbeltkommunikasjon som kan skape forvirring rundt retten til BPA. Grimstad kommune i Aust-Agder skriver på den ene siden om en lovfestet rett til BPA, samtidig som de skriver at den enkelte *ikke* har fått en individuell rett til BPA.

«Det er kommunen som i samarbeid med brukeren avgjør hvilke tjenester som skal gis, og hvor mye. Retten til BPA fremgår av pasient og brukerrettighetslovens § 2-1 d.»

Men samtidig skriver Grimstad kommune et annet sted at:

«Det er ikke gitt rett til den enkelte til brukerstyrt personlig assistanse. Det er opp til kommunens skjønn om nødvendige helse- og omsorgstjenester skal ytes som brukerstyrt personlig assistanse eller ved annen hjelp.»

Eksempel på kommune som utmerker seg

Gran kommune i Oppland er den eneste kommunen i landet som utmerker seg utvetydig positivt når det gjelder de som faller utenfor rettigheten. De skriver at:

«Personer som ikke har rett på BPA, skal allikevel få vurdert om det er mest hensiktsmessig å organisere tjenestene som BPA.»

Økt frihet eller kvalitetssikring?

Retten til BPA har i en del tilfeller satt kommuners selvråderett og funksjonshemmedes behov for økt frihet opp mot hverandre. Kommunene har krav på seg til å kvalitetssikre tjenestene. At retten til BPA er såpass underkommunisert *kan* tyde på at kommuner ønsker å begrense appellen BPA har, til fordel for å beholde kontrollen for å få til kvalitetssikring. Dette kan føre til at kommunene kommer i skvis mellom to krav. På den ene siden skal funksjonshemmede ha et fritt liv med valgmuligheter som alle andre, på den andre siden må kommunene sjekke at de tjenestene de gir er forsvarlige. Dermed blir retten til BPA innskrenket av andre lover. Man kan kanskje si at Stortinget ikke har gitt kommunene noen enkel oppgave når de både skal gi funksjonshemmede økt frihet og har plikt på seg til å kvalitetssikre de tjenestene som gis.

Rettigheter i konflikt med kravet om forsvarlighet

Loven skiller heller ikke mellom dem som kan være arbeidsleder for egen ordning, og dem som har behov for en fungerende arbeidsleder. Likevel formidler mange kommuner at BPA først og fremst passer for voksne funksjonshemmede som kan lede selv. 70 % av kommunene nevner ikke engang alle ledelsesmodellene. Det er tydelig at en del kommuner ønsker å innskrenke den rettigheten Stortinget har gitt funksjonshemmede.

Gjennom denne rapporten har vi gjentatte ganger vist at retten til BPA blir forsøkt begrenset eller underkommunisert. Samtidig har ikke Stortinget gitt kommunene noen enkel oppgave når de både skal gi funksjonshemmede økt frihet og samtidig kvalitetssikre de tjenestene som gis.

Lede selv eller fungerende arbeidsleder?

Etter at BPA først kom inn i lovgivningen i 2000, som en ordning for voksne funksjonshemmede som kunne lede assistentene sine selv, ble målgruppen utvidet i 2005¹⁶. Nå skulle også de som ikke hadde mulighet til å lede ordningen sin selv, som barn eller utviklingshemmede, kunne få BPA ved hjelp av en *fungerende arbeidsleder*. En fungerende arbeidsleder (FA) er leder for assistentene *på vegne av* personen som har et assistansebehov, og er ofte en nærpersion.

¹⁶ Rundskriv I-15/2005 - Brukerstyrt personlig assistanse (BPA) - utvidelse av målgruppen

Kun 30% nevner alle ledelsesmodellene

Ikke mange norske kommuner, bare rundt 30 % av alle norske kommuner og rundt 40 % av kommunene med utfyllende beskrivelser, nevner alle tre ledelsesmodeller (*Tabell 4.11 - hvilke ledelsesmodeller blir nevnt - lede selv/FA for voksne/FA for barn under 18 år*).

Oppunder 8 % av alle norske kommuner, og 11 % av kommunene med utfyllende beskrivelser, nevner kun det å lede selv, og ikke noen form for ordning med fungerende arbeidsleder. Nesten 12 % av alle norske kommuner, og nesten 17 % av kommunene med utfyllende beskrivelser beskriver ikke de ulike ledelsesmodellene, og er dermed lite spesifikke på hvordan ledelsen av assistentene skal foregå. Dette *kan* kanskje gi leseren inntrykk av at BPA kun er for dem som kan lede BPA-ordningen sin selv, men dette er det vanskelig å lese ut fra nettsidene alene.

Det er også et ganske stort antall, i overkant av 10 % av alle norske kommuner og rundt 15 % av kommunene med utfyllende beskrivelser, som beskriver FA-ordninger uten å skille mellom barn under 18 år og voksne som ikke kan lede selv. Noen kommuner skriver også at hovedregelen er at man skal lede selv, mens FA-ordninger bare etableres unntaksvis.

Under 1 % av norske kommuner, og også under 1 % av alle kommuner som nevner BPA, sier eksplisitt at man må lede BPA-ordningen selv hvis man skal ha BPA (*Tabell 4.12 - Andel kommuner som sier at du må lede selv hvis du skal ha BPA*). Det er bra at denne prosentandelen er så lav, da det helt klart er lovstridig å påstå at store andeler av den gruppa som har rett på BPA ikke har denne retten.

Lovverket sier at BPA er både for dem som leder ordningen selv, for barn og for voksne som ikke kan lede selv. Dette betyr at selv om mange kommuner forklarer at det er ulike måter å lede en BPA-ordning på, er det fremdeles en del som ikke kommuniserer gjennom nettsiden sin at man ikke behøver å være i stand til å lede ordningen selv for å ha BPA.

Delkapittelkonklusjon: Hvem kan få BPA

Vi har funnet mange unøyaktigheter, men også beskrivelser som er direkte feil, når vi har sett på hvordan kommunene avgrensner målgruppen for BPA.

Jevnt over beskrives målgruppen som «funksjonshemmede med bistandsbehov». Sett opp imot at mange kommuner definerer BPA som en alternativ organisering av tradisjonelle tjenester, vil det nok være naturlig å beskrive målgruppen for BPA på samme måte som store deler av målgruppen for tradisjonelle tjenester.

En del kommuner gir inntrykk av at det kun er de som har rett på BPA, som kan få BPA. Rundskrivet sier derimot eksplisitt at tildelingen skal fungere på samme måte som før rettighetsfestingen for dem som faller utenfor rettigheten. Retten til BPA gjaldt inntil 2020 til fylte 67 år, og for dem som har 25 timer i uka eller mer. I 2020 ble rettigheten utvidet til å også gjelde dem over 67 år hvis de hadde fått vedtaket før de fylte 67.

Lovverket understreker at BPA også skal vurderes for dem som faller utenfor rettighetsbestemmelsen, der dette er hensiktsmessig. Disse begrensningene tolker kommunene svært ulikt. Noen kommuner skriver for eksempel at BPA kun blir gitt til folk under 67 år. Det samme gjelder timeantall, at timegrensa for når retten til BPA slår inn, tolkes som en grense mellom dem som kan få BPA og ikke.

Innenfor de gruppene som har rett til å få sine tjenester organisert som BPA, finner vi både dem som kan lede BPA-ordningen sin selv, og dem som har behov for en fungerende arbeidsleder. Likevel ser vi at en del kommuner feilinformerer også når det gjelder ledelsesmodellene, og noen framstiller det som om du må kunne lede selv for å få BPA. Kun 30% av kommunene nevner alle ledelsesmodellene.

Det kan med andre ord være veldig vanskelig å få utfyllende informasjon om hvorvidt man selv har rett til å få tjenestene sine organisert som BPA eller ikke. Og veldig mange kommuner gir inntrykk av at grensene for hvem som *har rett til* BPA, og hvem som *kan få* BPA, er identiske.

Samfunnsdeltakelse

Samfunnsdeltakelse er selve kjernen i intensjonen med BPA. Fordi hjemmetjenestene nettopp er knyttet til hjemmet, ble BPA utviklet av funksjonshemmede selv for å finne andre løsninger. Grunnen til at funksjonshemmede har kjempet fram, og fremdeles kjemper for, gode BPA-ordninger, er målet om full samfunnsdeltakelse på lik linje med alle andre. CRPD, FNs konvensjon for rettigheter for mennesker med nedsatt funksjonsevne, artikkel 19, slår fast at

«Konvensjonspartene erkjenner at alle mennesker med nedsatt funksjonsevne har samme rett som andre til å leve i samfunnet, med de samme valgmuligheter, og skal treffe effektive og hensiktsmessige tiltak for å legge til rette for at mennesker med nedsatt funksjonsevne skal kunne gjøre full bruk av denne rettighet, og bli fullt inkludert og delta i samfunnet.»¹⁷

¹⁷ CRPD artikkel 19, første avsnitt

Innledningen til rundskrivet fra 2015 beskriver samfunnsdeltakelse som en veldig viktig del av intensjonen med BPA:

«Brukerstyrt personlig assistanse er et viktig bidrag til likeverd, likestilling og samfunnsdeltakelse for personer med nedsatt funksjonsevne og stort behov for bistand. For personer i denne situasjonen betyr BPA mye for muligheten til yrkesdeltakelse, utdanning og et aktivt og selvstendig liv. Rettighetsfestingen av BPA er begrunnet i et ønske om å sikre mennesker med stort behov for praktisk bistand en større mulighet til å ta ansvar for eget liv og egen velferd.»

I sin BPA-rapport fra 2018 skriver Norges Handikapforbund:

«(...) å ha mulighet til å leve et vanlig liv, til å studere og delta på ulike samfunnsarenaer, handler om grunnleggende menneskerettigheter, og er en selvsagt rett for alle» Videre skriver de at: «(...) mange flere opplever at de ikke har nok assistansetimer etter rettighetsfestingen. Nesten halvparten av respondentene med BPA etter rettighetsfestingen har ikke nok timer, mot 30 prosent for de som har BPA fra før rettighetsfestingen.»

Funksjonshemmede selv, og nasjonale myndigheter, anser altså BPA som et middel funksjonshemmede kan ta i bruk for å oppnå samfunnsdeltakelse, som en del av det å bli likestilt som enhver annen samfunnsborger.

Hva kommunene skriver når de omtaler samfunnsdeltakelse

BPA skal være knyttet til personen, ikke hjemmet. Ordningen skal bidra til aktivitet og samfunnsdeltakelse. Intensjonen er at funksjonshemmede skal leve et liv med likeverd, likestilling og samfunnsdeltakelse. Men er det det kommunene formidler?

Vi har valgt å rangere kommunene kvalitativt, og gruppere dem i fire ulike kategorier; helt nøytrale beskrivelser, kommuner som utmerker seg særlig positivt, kommuner som har jevnt over positive beskrivelser, og kommuner som utmerker seg negativt. Dette vurderte vi at var en hensiktsmessig måte å vise spennet i beskrivelsene av samfunnsdeltakelse på.

De fleste kommunene bruker helt nøytrale beskrivelser

Det er varierende i hvor stor grad tekstene på nettsidene beskriver samfunnsdeltakelse konkret som et *mål* for BPA-ordningen. Når det gjelder litt mer nøytrale, men likevel positive, beskrivelser, er det ofte standardsetningen

fra Nasjonal tjenestekatalog som blir brukt, 31% av norske kommuner og 44% av kommunene som har utfyllende beskrivelser bruker den:

«Innen de timerammer som kommunens vedtak om personlig assistanse angir, kan brukeren i prinsippet styre hvem han/hun vil ha som hjelper(e), hva assistenten(e) skal gjøre, hvor og til hvilke tider hjelpen skal gis.»

Dette er den mest brukte setningen på norske kommunale nettsider når man skal skrive om BPA. Setningen er så mye brukt av kommunene, at det er vanskelig å si hva det betyr når den blir brukt, og om den i noe grad kan si noe om det forholdet beslutningstakere i den enkelte kommune har til BPA. I setningen finner man både *hvem, hva, når og hvor* og *mest mulig aktivt liv* – men disse formuleringene er mye brukt, og det *kan* virke som de ofte blir kopiert fra kommune til kommune. Hvis denne og lignende formuleringene tas med, er det ca. 75% av kommunene med utfyllende beskrivelser og 54% av norske kommuner som nevner samfunnsdeltakelse.

Andre helt nøytrale beskrivelser kan være at BPA er assistanse «i og utenfor hjemmet», eller «Du kan sjølv velja når du vil bruka assistenten, kva vedkomande skal gjera og kven som skal vera assistenten din. Målet er at du skal ha eit mest mogeleg aktivt liv, trass i funksjonshemminga».

Felles for denne type setninger er at de riktignok må sies å nevne samfunnsdeltakelse som et mål for BPA, men deltakelse blir ikke beskrevet utfyllende, og det blir ikke presisert at et «aktivt liv» skal innebære de samme mulighetene som for alle andre samfunnsborgere. Det er for eksempel usikkert hva setningen «i og utenfor hjemmet» i praksis har å si for om man for eksempel kan ta med seg assistentene sine ut av kommunen eller ut av landet.

Omtrent 55% av norske kommuner og omtrent 75% av alle kommuner som har en utdypende BPA-beskrivelse nevner samfunnsdeltakelse. Disse *skulle* kanskje ha gitt en god forklaring på hvordan BPA kan føre til samfunnsdeltakelse. Likevel beskriver de aller fleste dette gjennom standardformuleringer, som den ovenfor («Innenfor det timeantallet ...), eller setninger som likner disse:

- «Tjenesten skal bidra til at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig»
- At teksten om BPA på en eller annen måte inneholder ordene «i og utenfor hjemmet»
- «Tjenestemottaker skal ha innflytelse på hvem han vil ha som assistent, hva assistenten skal gjøre, hvor og til hvilke tider assistansen skal gis. Tjenesten knyttes til personen, ikke til boligen.»

De skriver riktignok om at tjenesten skal være knyttet til personen og ikke boligen, og at BPA kan gis «i og utenfor hjemmet» m.m. Likevel så virker disse formuleringene lite oppfordrende med hensyn til samfunnsdeltakelse. De gir et inntrykk av «hit, men ikke lenger».

Kommunene bruker ulike formuleringer og legger vekt på ulike aspekter når de beskriver samfunnsdeltakelse knyttet til BPA (*Tabell 4.17 – Detaljer, samfunnsdeltakelse*):

- 42% av norske kommuner og 60% av kommunene som har utfyllende beskrivelser bruker standardsetningene «*Innenfor det timeantallet du får tildelt, kan du i prinsippet styre hvem du vil ha som hjelper(e) og hva assistent(e) skal gjøre*» og «Målet er at du skal få et aktivt og/eller mest mulig uavhengig liv». Som oftest, men ikke alltid, bruker man begge disse setningene i sammenheng.
- Hvis vi utelater standardsetningene, er det bare oppunder 1 % av alle norske kommuner, og godt under 1 % av kommunene som beskriver BPA mer utfyllende, som konkret sier at BPA skal være et bidrag til likestilling og samfunnsdeltakelse. (*Tabell 4.16 – Andel kommuner som nevner samfunnsdeltakelse*). Dette er et veldig lavt tall som tyder på at kommunene jevnt over kopierer standardfraser, kanskje uten å ta reelt stilling til hva tjenestene skal føre til konkret for funksjonshemmedes samfunnsdeltakelse. Hvis vi derimot tar med standardsetningene, nevner 54 % av norske kommuner, og over 75 % av kommunene som beskriver BPA mer utfyllende, samfunnsdeltakelse som et mål for BPA-ordningen.
- 38,5 % av norske kommuner og 54 % av kommunene som beskriver BPA mer utfyllende nevner enten «aktivitet utenfor hjemmet», «på fritiden», «aktivt liv» eller «aktiv og meningsfylt tilværelse» når de skriver om BPA.
- 5 % av norske kommuner og 7,5 % av kommunene som beskriver BPA mer utfyllende skriver at det å bo eller leve selvstendig er et mål for BPA-ordningen.
- 13 % av norske kommuner og 18,5 % av kommunene som beskriver BPA mer utfyllende skriver at BPA handler om assistanse «både i og utenfor hjemmet», og/eller at ordningen er knyttet til personen og ikke til hjemmet.
- 10 % av norske kommuner og 14,5 % av kommunene som beskriver BPA mer utfyllende skriver at et mål for BPA er et fritt, uavhengig og/eller selvstendig liv.

- 4 kommuner skriver at BPA skal gjøre det mulig å utøve et samfunnsengasjement – én kommune nevner politisk aktivitet spesifikt
- 5 % av norske kommuner og 7 % av kommunene som beskriver BPA mer utfyllende skriver at BPA skal bidra til sosialt liv og fritidsaktiviteter
- 7 kommuner skriver at BPA skal gjøre deg i stand til å gjennomføre studier/stå i arbeid
- Én kommune nevner familieliv i forbindelse med BPA.
- Én kommune skriver at BPA er for dem som *allerede* har ressurser til et aktivt liv.
- 16,5 % av alle norske kommuner og 23,5 % av kommunene som beskriver BPA mer utfyllende nevner ikke samfunnsdeltakelse i det hele tatt.

Ulike grader av samfunnsdeltakelse

Vi har sett på hvordan et utvalg kommuner skriver om samfunnsdeltakelse knyttet til BPA. Blant de kommunene som utmerker seg mest positivt, finner vi eksempler på kommuner som på alvor har tatt stilling til intensjonen med BPA. Så viser vi eksempler på kommuner som har jevnt over gode beskrivelser. Til slutt kommer eksempler på kommuner som utmerker seg negativt med tanke på samfunnsdeltakelse. Vi har rangert et lite utvalg kommuner ut fra hvilken avstand de har til intensjonen ved BPA, med hensyn til samfunnsdeltakelse.

Kommuner som utmerker seg særlig positivt

3,8 % av norske kommuner og 5,4 % av de kommunene som har utdypende beskrivelser, 16 kommuner i alt, utmerker seg særlig positivt i sine beskrivelser av samfunnsdeltakelse, fordi de ligger veldig nært *intensjonen* med BPA: For å komme inn under denne kategorien holder det ikke å skrive om «å delta som alle andre», man må også ha tatt *aktivt stilling til intensjonen* med BPA, med hensyn til samfunnsdeltakelse. Man må skrive spesifikt at BPA muliggjør at man kan delta og/eller engasjere seg i samfunnet rundt seg. Det er få kommuner dette gjelder for, men disse kommunene representerer likevel lyspunkter det absolutt er verd å få med seg.

Kvæfjord kommune utmerker seg helt spesielt når de skriver at BPA kan bidra til et aktivt *samfunnsengasjement*. Kommunen går lengre enn samtlige norske kommuner i å beskrive BPA-arbeidsledere som *vanlige borgere*.

«Formålet med BPA er å legge til rette for at personer med nedsatt funksjonsevne skal få hjelp til å greie dagliglivets gjøremål både i og utenfor hjemmet slik at de kan ivareta et selvstendig liv i forhold til å bo, utdanning/arbeid og samfunnsengasjement/ fritidsaktiviteter.»;
«Personlig assistanse i og utenfor hjemmet for å ivareta et selvstendig liv, dagligdagse gjøremål, gjennomføre utdanning eller arbeid og ha et aktivt samfunnsengasjement og fritid.»

I denne teksten får de med både bosituasjon, utdanning, arbeid og fritid. De skriver videre om selvstendig liv og samfunnsengasjement. Denne kombinasjonen er unik for hele materialet, og fanger opp essensen i målet om samfunnsdeltakelse spesielt og BPA generelt.

Grimstad kommune i Aust-Agder nevner deltakelse på en rekke samfunnsområder som går ut over «bare» sosial omgang. Selv om ordet *samfunnsengasjement* ikke nevnes konkret her, på den måten Kvæfjord gjør, er det tydelig at de tenker at kommunens funksjonshemmede innbyggere skal delta på alle samfunnsarenaer:

«Målet med ordningen er å bidra til at brukere med sammensatte og omfattende hjelpebehov får et aktivt og mest mulig selvstendig liv i og utenfor hjemmet. Muligheten for økt samfunnsdeltakelse i arbeid, skole, organisasjoner og lignende og fellesskap med andre vektlegges.»

Hol kommune i Buskerud nevner både plikter, interesser, behov og ønsker. Svært få kommuner skriver om funksjonshemmedes plikter på *noe* vis. Det er viktig å synliggjøre at funksjonshemmede kan yte noe, i motsetning til å være passive mottakere av ytelser:

«Brukerstyrt personlig assistanse skal bidra til å gi mennesker med assistansebehov mulighet til å leve et aktivt og mest mulig uavhengig liv til tross for sin funksjonsnedsettelse. Med BPA skal man i størst mulig grad kunne ivareta plikter, interesser, behov og ønsker som alle andre samfunnsborgere.»

Sør-Fron kommune i Oppland nevner arbeid i sammenheng med selvutvikling, noe som kan tyde på at man bevisst har tenkt på funksjonshemmede innbyggere som mennesker med de samme behovene som andre. Tjenestene skal ikke bare opprettholde liv og helse, som en slags status quo, men skal også bidra til at mennesker får videreutvikle seg i sine egne liv. Ingen annen kommune nevner selvutvikling som mål for BPA:

«Tilbudet er individuelt tilrettelagt og baseres på den enkelte brukers forutsetninger og evne til selvutvikling/deltakelse i samfunnet og på arbeid.»

Trøgstad kommune i Østfold skriver at BPA skal bidra til samfunnsdeltakelse, likeverd og likestilling, og dette er også unikt for hele materialet:

«Brukerstyrt personlig assistanse er et viktig bidrag til likeverd, likestilling og samfunnsdeltakelse for personer med nedsatt funksjonsevne og stort behov for bistand».

Det er en viktig forskjell mellom kommuner som skriver om reell samfunnsdeltakelse, og de kommunene som «bare» skriver om samvær med andre, selv om det også er et veldig viktig aspekt i livet for mange. Forskjellen er kanskje at samfunnsdeltakelse ikke *bare* behøver å handle om fritidsaktiviteter og sosialt liv med venner og familie, men *også* om å ha mulighet til å være med å påvirke samfunnet rundt seg. En slik beskrivelse kan også bidra til at det som avgjør om man engasjerer seg i organisasjonsliv eller lignende, er *interessen* man har for det, og ikke hvor mye assistanse man har. Slik sett blir man likestilt med alle andre.

Kommuner som har jevnt over positive beskrivelser

Noen kommuner har beskrivelser som ligger noe nærmere intensjonen med BPA enn de helt nøytrale, og beskriver målet om samvær med andre godt, men mangler en beskrivelse av samfunnsdeltakelse i en bredere sammenheng, som å være med å påvirke samfunnet rundt seg. Det kan av og til virke som at selve begrepet *samfunnsdeltakelse* har en annen betydning når det gjelder funksjonshemmede enn når det gjelder ikke-funksjonshemmede, at kravene er lavere.

«Hensikten med denne organiseringen er å gi brukeren en mulighet for et fritt og selvstendig liv og ha mulighet for sosial omgang og fritidsaktiviteter på lik linje med andre.»

Aremark kommune i Østfold

Kommuner som utmerker seg negativt

Vi har også funnet noen BPA-definisjoner som skiller seg negativt ut, og som ikke tar opp i seg intensjonen om samfunnsdeltakelse:

«BPA gis der andre tjenester ikke dekker behovet»

Nord-Odal i Hedmark

«Organisering ved behov for omfattende tjenester»

Stange i Hedmark

Beskrivelse basert på funksjonsnedsettelse/diagnose:

«Brukerstyrt personlig assistent (BPA) er beregnet på brukere med sammensatte og omfattende behov grunnet sykdom, funksjonshemming, alder eller andre årsaker. Det forutsettes at bistandsbehovet er så omfattende eller av en slik art at det er mer hensiktsmessig å ivareta behovet for bistand gjennom BPA enn ved bruk av de tradisjonelle omsorgstjenestene.»

Hamar kommune i Hedmark

Det å skrive at BPA gis der andre tjenester ikke dekker behovet, som Nord-Odal kommune i Hedmark, eller å skrive at BPA er beregnet på å dekke sammensatte og omfattende behov, er i beste fall en veldig innskrenket måte å se BPA på, og kan i verste fall kalles feil. Dette kan indikere at kommunene ønsker å passe på at de ikke tegner et bilde av BPA som en tjeneste som skal gi noe «mer», noen fordeler, i forhold til andre tjenester. Dette oppfyller ikke intensjonen om samfunnsdeltakelse og likestilling, men reduserer BPA til å kun være en annen måte å organisere tradisjonelle tjenester på.

Hol kommune i Buskerud skriver at BPA er et «Verktøy for et aktivt og uavhengig liv», noe som er en av de fire beste definisjonene i materialet, mens Nord-Odal kommune skriver at BPA gis der andre tjenester ikke dekker behovet, uten å si noe om intensjonen med ordningen. Dette sier noe om spennet i hva som blir formidlet til landets innbyggere. Enda viktigere er det hva denne variasjonen i språkbruken *kan* ha å si for hva en person forventer av en BPA-ordning. Det sier også mye om at det finnes et kommune-lotteri, der hvilken kommune du bor i som funksjonshemmet, til syvende og sist bestemmer hva du kan forvente å få ut av livet ditt. Når det er sagt, er det viktig å minne om at dette gjelder det som står på nettsida, og er ikke nødvendigvis i tråd med kommunal praksis. Stange kommune, for eksempel, har mange borgere med BPA.

Kommuner som skiller seg negativt ut beskriver BPA omtrent som en vanlig hjemmetjeneste. Her visker man ut særtrekkene ved BPA ganske grundig. De minst gode definisjonene av samfunnsdeltakelse knyttet til BPA kan for eksempel være:

«Bistand hjemme.»; «Veiledning og hjelp til brukere med behov for praktisk bistand og opplæring i hjemmet for å ivareta grunnleggende behov, og gi nødvendig hjelp for å være hjemme så lenge som mulig. Bidra til at brukers medbestemmelsesrett ivaretas og gi bruker større valgfrihet enn ved tradisjonell hjemmehjelp.» Lebesby kommune i Finnmark

«Du får ein assistent som både kan hjelpe deg personleg og hjelpe deg med praktisk husarbeid.» Lindås kommune i Hordaland

«Målsetting: Tjenesten skal ta utgangspunkt i den enkeltes ressurser og bidra til å gjøre vedkommende mest mulig selvhjulpen ift. egenomsorg og dagliglivets gjøremål.» Molde kommune i Møre og Romsdal

«Formålet med tjenesten: Gjøre den enkelte mest mulig selvhjulpen i dagliglivet og/eller gi praktisk bistand slik at den enkelte kan kunne bli boende i eget hjem.» Stange kommune i Hedmark

«Målet for BPA: Gi bistand til dagliglivets praktiske gjøremål i hjemmet og i tilknytning til husholdningen og bistand i å opprettholde et tilfredsstillende aktivitetsnivå på fritiden.» Verran kommune i Trøndelag

«Bidra til at innbyggere i Våler kommune med behov for sammensatte tjenester og omfattende hjelpebehov kan bo hjemme så lenge som mulig.»; «Tjenesten er fleksibel, både i døgnrytme og type hjelp. Hjelpen kan omfatte:(...) Tilretteleggelse av deltakelse i fritidsaktiviteter/sosiale sammenkomster»* Våler i Solør, Hedmark

Det kan virke som om disse kommunene ser BPA som en «litt avansert hjemmetjeneste», men ikke noe mer enn det. Kommunene Lebesby og Våler i Solør ser BPA som et middel til å «bo hjemme lengst mulig», noe som er samme ambisjon som tradisjonelle hjemmetjenester har. Det positive med dette er kanskje at de tenker at BPA skal sikre et liv utenfor institusjon. Disse BPA-beskrivelsene legger likevel innholdet i BPA på samme nivå som tradisjonelle tjenester og tar dermed ikke opp i seg intensjonen om samfunnsdeltakelse og likestilling.

Andre kommuner snur årsak og virkning på hodet. I stedet for å skrive at et aktivt liv skal komme som et resultat av BPA, skriver man at BPA passer for dem som allerede har et aktivt liv. Da skriver de egentlig at BPA kun er aktuelt for de som i utgangspunktet er veldig aktive, i stedet for å si at BPA kan *føre til* deltakelse. Vi ser her at for eksempel Kongsvinger kommune setter samfunnsdeltakelse som et kriterium for å få BPA, gjennom å skrive at BPA er for de som (allerede) har et aktivt liv. De kunne kanskje presentert BPA som et *middel* til å oppnå samfunnsdeltakelse i stedet:

«Målgruppe: Personer med sammensatte og omfattende hjelpebehov som har egeninnsikt og ressurser til et aktivt liv og er i stand til å inneha arbeidslederrollen.» Kongsvinger kommune i Hedmark

Kongsvinger kommune formulerer seg i tillegg som om BPA kun er for dem som kan styre ordningen sin selv.

Delkapittelkonklusjon, samfunnsdeltakelse

Intensjonen med BPA er at man skal kunne delta i samfunnet på lik linje med andre. Dette betyr at BPA ikke *bare* skal være praktisk assistanse, men at ordningen også skal bidra til at funksjonshemmede skal kunne delta i samfunnet på lik linje med andre.

Selv om mange av kommunene nevner samfunnsdeltakelse, så er de aller fleste beskrivelsene av BPA ganske nøytrale. Jevnt over skriver kommunene at BPA skal bidra til at funksjonshemmede skal delta i samfunnet på lik linje med andre, uten å spesifisere nærmere hva det betyr.

Kun unntaksvis har kommunene en beskrivelse av samfunnsdeltakelse som tar *aktivt stilling til Intensjonen med BPA*, i en videre forstand enn bare sosialt samvær. Likevel er det som om også de kommunene som har relativt gode beskrivelser, forsøker å holde igjen beskrivelsene av BPA som verktøy for å oppnå samfunnsdeltakelse og likestilling. Det vi ikke kan vite ut fra nettsidene alene, er hvilken virkelighet BPA-arbeidsledere har i de enkelte kommunene. Siden det for mange ikke er mulig å velge bort assistanse til basale behov, kan man anta at det er samfunnsdeltakelsen hver enkelt arbeidsleder må redusere når vedtaket blir for lite.

Arbeidsleder skal styre *hvem, hva, hvor og når*

For at det skal være reell bruker-/borgerstyring i en BPA-ordning, må arbeidslederen ha styring over *hvem* som skal assistere, *hva* assistentene skal gjøre, *hvor* og *når* assistansen skal utføres. Først da har den som har BPA samme frihet, og kan bevege seg fritt og ta valg i livet sitt, som alle andre.

Vi har undersøkt hvor hyppig kommunene nevner disse fire ordene (*Tabell 4.18 - Hvor hyppig nevnes ordene hvem/hva/når/hvor*). Kun 8,5% av alle norske kommuner, det vil si 36 kommuner, nevner alle fire ordene. Dette er en veldig lav prosentandel, tatt i betraktning at det er disse fire ordene som er grunnlaget for selvbestemmelsen som er kjernen i BPA-ordningen. Disse ordene er grunnleggende viktige for å gjøre BPA til det frihetsverktøyet det er ment å være. 132 kommuner, 44% av kommunene som beskriver BPA, og 31% av alle norske kommuner, nevner ingen av ordene.

Andre kommuner har med noen av ordene, men ikke alle. Blant dem er det 96 kommuner som kun nevner *hvem* og *hva* uten de to andre. Dette *kan* tolkes som en frihet innenfor kommunen til de tidene kommunen har bestemt, men er kanskje heller tilfeldig. Videre er det 15 kommuner som nevner *hva* og *når*. Andre kombinasjoner av de fire ordene utgjør under 2% hver.

Delkapittelkonklusjon, hvem/hva/når/hvor

36 kommuner, 8,5% av alle norske kommuner nevner både *hvem*, *hva*, *hvor* og *når*. Dette er en veldig lav andel, sett i lys av at det er kun når arbeidslederen har kontroll på alle disse fire, at BPA kan bli et reelt likestillings- og frihetsverktøy.

Arbeidsleders ansvar

Som BPA-arbeidsleder, eller fungerende arbeidsleder (en som leder på vegne av en annen), har man selv ansvar for å organisere hverdagen, og den assistansen man trenger. Å bli arbeidsleder er ofte å gå fra å være passiv mottaker av kommunale tjenester, til å ta grep om, og ansvar for, sin egen tilværelse.

Når vi skriver om arbeidsledere her, skriver vi både om de som leder egen ordning, og de som av ulike årsaker har fungerende arbeidsleder, FA. FA er gjerne en nærstående.

Over 60% nevner arbeidsleders ansvar

Arbeidsleders ansvar er et av de temaene som flest kommuner nevner på nettsidene sine. Over 60% av norske kommuner, og nesten 90% av de kommunene som har en utfyllende beskrivelse av BPA, nevner arbeidsleders ansvar (*Tabell 4.19 – Hvor hyppig nevner kommunene arbeidsleders ansvar*). Dette betyr at de kommunene som velger å ha en beskrivelse av BPA på nettsidene, vektlegger arbeidsleders ansvar godt. (*Tabell 4.20 – Detaljer, arbeidsleders ansvar*).

Vi har undersøkt hvordan kommunene definerer dette ansvaret, for å få et bilde av hvor stort ansvar, og dermed også hvor stort handlingsrom, kommunene tenker at funksjonshemmede borgere skal ha. Reell frihet med BPA krever at man kan ta valg som alle andre for sitt eget liv. For å få til det må arbeidslederen ha det reelle praktiske lederansvaret overfor assistentene sine.

Intensjonen var å styre sin egen tilværelse

Intensjonen med BPA er at personen med bistandsbehov skal kunne styre sin egen tilværelse. Stortinget vil at folk skal ha tilgang til verktøyene man trenger

for å ta grep om sitt eget liv. For å få til det, er god arbeidsledelse av assistentene svært viktig.

«Arbeidsleder har ansvaret for den daglige driften av ordningen, herunder for organisering og innhold i tjenesten i tråd med brukers behov. Viktige elementer i arbeidslederrollen er å definere eget behov, medvirke ved valg av assistenter og delta ved ansettelse, lære opp og veilede assistenter i hvordan hjelpen skal gis, sette opp og følge arbeidsplaner og turnus, kontrollere timelister og sørge for vikarer ved ferieavvikling og sykdomsfravær.» Rundskriv I-9-2015

Kommunene beskriver arbeidsleders ansvar

En ting er å ha et assistansebehov, en annen ting er å være en god og trygg arbeidsleder for assistentene sine, eller for assistentene til den man leder på vegne av, og ta det ansvaret som følger med arbeidslederrollen.

Ut ifra det som generelt står om BPA-arbeidslederens ansvar på kommunenes nettsider, er det verd å merke seg at en så høy prosentandel av kommunene vektlegger arbeidsleders deltakelse i rekrutteringsprosessen. Dette er positivt med tanke på oppfyllelse av intensjonen med BPA, og at folk får økt innflytelse over eget liv. Videre kan det å gi god informasjon om det ansvaret arbeidslederen har, være med på å forebygge misforståelser, og gjøre at en kommende arbeidsleder foretar et informert valg om hva han eller hun går inn i. Dette vil kunne legge til rette for et godt arbeidsmiljø for assistentene.

Mange bruker standardsetninger

Når vi ser på hvordan kommunene definerer arbeidsleders ansvar, ser vi at omtrent en femdel av alle norske kommuner og en tredjedel av kommunene som har utfyllende beskrivelser bruker kun standardsetningen *«Innenfor det timeantallet du får tildelt, kan du i prinsippet styre hvem du vil ha som helper(e) og hva assistenten(e) skal gjøre»* (Tabell 4.20 - Detaljer, arbeidsleders ansvar), og ikke noe annet, for å si noe om det ansvaret arbeidslederen har i sin BPA-ordning.

I en del av de kortere tekstene om BPA er dette omtrent det eneste som står, og det kan virke som om formuleringen settes inn automatisk, kanskje uten at så mange bevisste valg er tatt. Formuleringen kan dras i mange retninger, men sier i alle fall *noe* om hva en arbeidsleder er ment til å skulle råde over. Noen kommuner bruker også denne setningen i kombinasjon med andre beskrivelser, som for eksempel en mer utdypende liste over ansvarsområder, eller at kommunen utdyper at ordningen passer best for funksjonshemmede som har evne og vilje til å ta arbeidslederansvaret selv, og ikke ved hjelp av nærstående.

Slike formuleringer *kan* bidra til å skape et inntrykk av at BPA først og fremst er for dem som kan være arbeidsleder selv.

Tre ulike måter å definere arbeidsleders ansvar på

Kommunene definerer arbeidsleders ansvar på tre ulike måter. Sagt på en annen måte, finner vi tre aspekter ved arbeidsledelse som vektlegges ulikt fra kommune til kommune (*Tabell 4.20 - Detaljer, arbeidsleders ansvar*).

Arbeidsleder kan være den som har assistansebehovet eller en nærstående.

Noen kommuner legger full vekt på ett av aspektene, i andre beskrivelser finner vi en kombinasjon av to av aspektene nedenfor, eller alle tre. I de tre ulike tilnærmingene har arbeidsleder, eller fungerende arbeidsleder,

- ansvar for å definere egne (den som har assistansebehovet sine) behov
- ansvar for å organisere hverdagen sin ved hjelp av BPA
- reelt lederansvar for assistentene

I overkant av 50% av alle norske kommuner og nesten 75% av kommunene med mer utfyllende beskrivelser definerer arbeidslederens ansvar som å skulle ta ansvar for å styre innholdet i assistansen og dermed sin egen hverdag. Nesten 60% av alle norske kommuner og over 80% av kommunene med utfyllende beskrivelser sier at arbeidslederen har ansvaret for reell personalledelse overfor assistentene. Dette er et veldig positivt funn, som betyr at arbeidslederens ansvar er godt vektlagt fra kommunenes side. Det betyr også at hvis noen leser disse nettsidene og deretter søker BPA, er mange klar over på forhånd hvilket ansvar som hviler på dem.

Dette er tre ganske ulike innfallsvinkler til arbeidslederrollen, og kan til syvende og sist få ganske ulike konsekvenser for livet til den som mottar assistansen. Derfor valgte vi å skille dem ut som tre kategorier. Det er imidlertid viktig å presisere at mange kommuner har en beskrivelse som inneholder to av aspektene eller alle tre.

Vi vet ikke om disse tre aspektene gjenspeiler saksbehandlernes holdning til hva en BPA-arbeidsleders ansvar innebærer i den aktuelle kommunen. Men hvis vi skulle gå ut fra det, så kan den første definisjonen legge grunnlag for en BPA-ordning som er en litt «avansert hjemmetjeneste», og så får man litt mer frihet med den andre, mens den tredje innfallsvinkelen kan legge grunnlaget for et fritt liv på linje med andres. Fra kommunalt synspunkt blir dette tre ganske ulike perspektiver på hvem kommunens tjenestemottakere er, og hva de skal fylle hverdagen med. Fra synsvinkelen til borgeren med assistansebehov kan

forskjellen på disse perspektivene ha påvirkning på hva man kan forvente å få ut av livet sitt.

Vi ser at det er mange flere kommuner som begrenser arbeidslederansvaret til et ansvar for å definere og formidle egne behov, enn kommuner som skriver at arbeidslederansvaret også omfatter reell ledelse av ansatte. Det er to problemer med dette. Det ene handler om myndiggjøring og frihet. En viktig del av BPA-ordningen er nettopp å ha styring i eget liv, og frihet til å ta egne valg. Da er man også avhengig av reell styring av personalet.

Det andre problemet er mer av kommunikasjonsmessig art. Det kan virke som om noen kommuner legger mest vekt på ansvaret for å organisere egen hverdag. Hvis man så får beskjed etter oppstarten om at man har det reelle lederansvaret for assistentene, foretar man ikke et informert samtykke når man sier ja til å starte opp en BPA-ordning.

Som standard informerer kommunene ofte om at BPA blir innvilget gjennom et rammevedtak og at arbeidsleders ansvar ligger i å organisere assistentens arbeid innenfor rammene av dette vedtaket. Det vil si at en del kommuner formidler at arbeidslederens ansvar består i å organisere egen hverdag, og ikke nødvendigvis i daglig ledelse av ansatte.

Definere egne behov og formidle dem

3% av alle norske kommuner og 4% av kommunene som har utfyllende beskrivelser nevner at arbeidslederansvaret innebærer å kunne definere sine egne behov og formidle dem, men det er ingen kommuner som bruker denne beskrivelsen alene. Derfor har vi ikke med noen eksempler her.

At ingen kommuner begrenser seg til kun dette aspektet ved arbeidsledelsen er veldig bra og bekrefter at arbeidsleders ansvar, som er et kjernepunkt i BPA-ordningen, tas på alvor.

Organisere sin egen hverdag og assistentenes arbeidsoppgaver

Disse kommunene, i overkant av 50% av norske kommuner, og i overkant av 70% av kommunene med utfyllende beskrivelser, har et noe videre syn på arbeidsleders ansvar. Det *kan* kanskje bidra til at kommende arbeidsledere får et noe bedre bilde hva ansvaret går ut på. Når du styrer innholdet i assistansen har du ganske godt grep om hva som skjer i livet ditt, i forhold til når ansvaret bare strekker seg kun til å definere egne behov.

Eksempler

«Bruker skal ha egeninnsikt og inneha ressurser til å opprettholde et aktivt liv utenfor boligen.»; «Det skal være reel brukerstyring, og brukers ønsker og behov tillegges stor vekt. Bruker leder arbeidet og tar ansvar for hvilke oppgaver som skal utføres, hvor og når de skal utføres innenfor tildelt timeramme.»

Stange kommune i Hedmark

«Du eller dine pårørende har evne og vilje til å ta ansvar for opplæring av dine personlige assistenter. Du eller dine pårørende har evne og vilje til å planlegge din hverdag og fungere som arbeidsleder.»

Lier kommune i Buskerud

«Brukerstyrt personlig assistanse innebærer at du har rollen som arbeidsleder og påtar deg ansvar for organisering og innhold ut fra egne behov.»

Drammen kommune i Buskerud

Reelt lederansvar for assistentene

Hvis man definerer arbeidsleders ansvar som et reelt ansvar for assistentene og deres arbeidshverdag, blir prosentandelen kommuner 60% av alle norske kommuner og 80% av de kommunene som har utfyllende BPA-beskrivelser. Dette er et veldig godt resultat.

Disse kommunene beskriver arbeidslederansvaret som et reelt ansvar som arbeidslederen har, også for de ansatte. Mange beskriver ansvaret for å lære opp og følge opp ansatte, og noen nevner også at lovverk må følges. Dette vitner om at mange kommuner som tar arbeidsledelse, og dermed også arbeidslederne som ansvarlige ledere, på alvor.

Disse beskrivelsene gir leseren et innblikk i hva som faktisk kreves av arbeidslederrollen, på linje med ansvaret andre ledere har. Det er viktig å informere om hva som ligger i rollen som arbeidsleder/fungerende arbeidsleder og å gi god opplæring i arbeidsledelse. Hvis BPA- ordningen blir startet opp uten tilstrekkelig opplæring går det ut over kvaliteten på ordningen. Med tilstrekkelig informasjon om arbeidslederrollen kan personen allerede fra første stund begynne å vurdere om dette er noe å undersøke videre eller ikke.

Eksempler

«Ordningen kan bare fungere hvis du selv eller en nærme person er en god arbeidsleder ovenfor dine assistenter. Dette innebærer f.eks. å gi nødvendig opplæring og lage rutiner som skaper en god arbeidsplass for assistentene.»

(...) Hva kreves for å være arbeidsleder? Du må ha selvinnsikt og ressurser til et aktivt liv i og utenfor boligen. Du må være aktiv i å rekruttere og beholde dine assistenter, kunne organisere hjelpen, sette opp turnus og veilede dine assistenter.»

Søgne kommune i Vest-Agder

«Du ivaretar arbeidslederrollen og påtar deg ansvaret for innholdet i tjenesten (arbeidslederrollen er ulønnet). Arbeidsleder for sine assistenter jf. Rundskriv I-20/2000. Du leder og lærer opp assistentene dine. Ansettelse av nær familie som assistent innvilges som hovedregel ikke, jf. Rundskriv I-9/2015. Du setter opp arbeidsplaner for assistentene. Du overholder bestemmelsene i arbeidsmiljøloven, ferieloven, HMS-forskrift og samarbeidsavtale mellom arbeidsleder og kommunen. Du har vikarer tilgjengelig ved sykdom og ferieavvikling.»

Re kommune i Vestfold

«Arbeidslederrollen: BPA, eller brukerstyrt personlig assistent, vil si at tjenestemottaker selv fungerer som arbeidsleder for assistentene. Tjenestemottakeren må kunne definere sine egne behov, lære opp og veilede assistenten i hvordan hjelpen gis samt kunne sette opp og følge arbeidsplaner i forhold til gjeldende lover og særavtale. Tjenestemottaker har også ansvar for å skaffe vikarer ved sykdom og ivareta andre forhold direkte knyttet til tjenesteutøvelsen.»

Kongsvinger kommune i Hedmark

Kommuner som kombinerer to av disse, eller alle tre

Mange kommuners beskrivelse av arbeidsleders ansvar er en kombinasjon av to av disse innfallsvinklene, eller alle tre. Ofte går dette i hverandre i beskrivelsene.

Eksempler

«Personen eller noen i personens nettverk vil være arbeidsleder (personalleder) for assistent (er). Dette innebærer:

- *Delta i/drive rekrutterings- og ansettelsesprosesser*
- *Sette opp arbeidsrutiner*
- *Utarbeide arbeidsplaner (turnus)*
- *Skaffe til veie vikarer ved sykdom*

- *Ivareta arbeidslivets spilleregler, hms, gjennomføre medarbeidersamtaler med mer*
- *Forplikte seg til å gjennomføre opplæring i arbeidslederrollen.»*

Hammerfest kommune i Finnmark

«De fleste brukere er selv arbeidsleder for assistentene sine. Dette gir brukeren større individuell påvirkning, medbestemmelse og muligheter til fleksibilitet i utforming av tjenesten.»

Torsken kommune i Troms

«Brukeren må kunne definere sine egne behov, lære opp og veilede assistenten i hvordan hjelpen bør gis og kunne sette opp og følge arbeidsplaner.»

Hamar kommune i Hedmark

«Tjenestemottaker skal ha rollen som arbeidsleder.»; «Tjenestemottaker må være personlig egnet for å motta denne tjenesten.»; «Arbeidslederrollen: BPA, eller brukerstyrt personlig assistent, vil si at tjenestemottaker selv fungerer som arbeidsleder for assistentene. Tjenestemottakeren må kunne definere sine egne behov, lære opp og veilede assistenten i hvordan hjelpen gis samt kunne sette opp og følge arbeidsplaner i forhold til gjeldende lover og særavtale. Tjenestemottaker har også ansvar for å skaffe vikarer ved sykdom og ivareta andre forhold direkte knyttet til tjenesteutøvelsen.»

Kongsvinger kommune i Hedmark

9% av alle norske kommuner, og 12% av alle de kommunene som har utfyllende beskrivelser av BPA, skriver at arbeidslederansvaret både handler om å styre egen hverdag og om reelt lederansvar for assistentene.

«Tenesta er eigna for:

- 1. Brukarar med samansette og omfattande tenestebehov*
- 2. Brukarar som er i stand til å ta arbeidsleiarrolla*
- 3. Brukarar som har eigeninnsikt og som har ressursar til eit aktivt liv i og utanfor bustaden.»*

Sogndal kommune i Sogn og fjordane

Selvinnsikt som kriterium for å få BPA

Noen beskrivelser vektlegger at personen som skal ha BPA har selvinnsikt, noe som også underbygger kravet om ansvarlige arbeidsledere.

Eksempel:

«Du må ha selvinnsikt og ressurser til et aktivt liv i og utenfor boligen. Du må være aktiv i å rekruttere dine assistenter, kunne organisere hjelpen, sette opp turnus og veilede dine assistenter.»

Birkenes kommune i Aust-Agder

Å bruke et begrep som «selvinnsikt» kan være positivt i det at man understreker ansvaret det innebærer å ta arbeidsledelsen. Begrepet kan imidlertid være problematisk, hvis det gir inntrykk av at det å opprette ordninger med fungerende arbeidsleder ikke er aktuelt, eller av at terskelen for å få BPA er altfor høy.

Beskrivelser som utmerker seg

Vi har funnet noen beskrivelser av arbeidsleders ansvar som utmerker seg spesielt. Beskrivelsene legger vekt på at arbeidslederen har et reelt lederansvar for assistentene, ved siden av ansvaret for å organisere sin egen hverdag. Det er viktig å skille mellom disse to fordi folk som leser om BPA, kanskje for første gang, bør få vite fra begynnelsen at man som BPA-arbeidsleder har et reelt ansvar. Man bør også bli informert om at ansvaret innebærer oppfølging av assistentene som arbeidstakere, uavhengig av arbeidsleders eget behov.

«Gi assistentene nødvendig opplæring og mulighet til å utvikle seg i jobben.»

Sandnes kommune i Rogaland

«Den som mottar tjenesten må selv, eventuelt med bistand, organisere og lede arbeidet med assistentene. Det er et krav at arbeidslederrollen blir forsvarlig ivare tatt.»

Svelvik kommune i Buskerud

«Brukeren har rollen som arbeidsleder og påtar seg ansvar for organisering og innhold ut i fra egne behov. Arbeidslederrollen gir brukeren større innflytelse over egen livssituasjon, men stiller også krav til at brukeren må tilegne seg nødvendig kompetanse gjennom grunnleggende opplæring i arbeidslederrollen.»

Færder kommune i Vestfold

- *«Du tilrettelegger og administrerer hjelpen, eventuelt ved hjelp av verge eller andre*
- *Du følger arbeidsmiljøloven og øvrig avtaleverk som regulerer forholdet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker*

- *Du deltar selv aktivt i rekruttering, utvelgelse og ansettelse av assistenter, videre har du hovedansvar for assistentenes arbeidsmiljø og forhold knyttet til tjenesteutøvelsen*
- *Du har ansvar for å utarbeide arbeidsplaner og eventuelle stillingsbeskrivelser*
- *Du har ansvar for å søke bistand ved behov for opplæring og veiledning i arbeidslederrollen*
- *Du har ansvar for å lære opp og veilede assistenter i hvordan hjelp og assistanse skal gis og hvordan oppgaver skal løses»*

(utdrag fra punktliste)» Andøy kommune i Nordland

«Å vera arbeidsleiar betyr å organisera og leia arbeidet som brukarstyrt personleg assistent utøver.

Arbeidet inneber:

- *utarbeida turnus*
- *oppfølging ved sjukefråvær*
- *skaffa vikarar*
- *gjennomføra medarbeidarsamtaler*
- *sørgja for at arbeidet vert utøvd i samsvar til gjeldande lover og forskrifter.»*

Hå kommune i Rogaland

Disse beskrivelsene gir et reelt bilde av hvordan god ledelse av assistentene bør være, og de gir leseren et godt innblikk i hva man kan forvente seg av den nye rollen man går inn i som arbeidsleder. De tar opp i seg begge aspekter ved å styre en BPA-ordning, både styring av eget liv og lederansvaret for assistentene.

De fleste kommuner beskriver hva det innebærer å være arbeidsleder, og er klare på hva ansvaret går ut på (*Tabell 4.20 - Detaljer, arbeidsleders ansvar*), og gir noen konkrete eksempler på hvilke oppgaver en personlig assistent kan utføre.

En del av beskrivelsene er også mangelfulle. Elverum kommune i Hedmark, for eksempel, formulerer seg som om BPA først og fremst dreier seg om ordninger med fungerende arbeidsleder:

«Krav til arbeidsleder (brukeren): Du må kunne definere brukerens behov, lære opp og veilede assistenten(e) i forhold til hvordan hjelpen bør gis, sette opp og følge opp arbeidsplaner samt ivareta andre forhold direkte knyttet til tjenesteutøvelsen. Du må delta på nødvendig opplæring for å ivareta arbeidslederrollen.»

Elverum kommune i Hedmark

Teksten setter altså likhetstegn mellom «arbeidslederen» og «brukeren», samtidig som de blant annet skriver: *«Du må kunne definere brukerens behov (...)»*, noe som gjør teksten selvmotsigende. På en side formidler de at arbeidsleder og «brukeren» er en og samme person, på en annen side virker det som om teksten først og fremst henvender seg til en som leder på vegne av andre.

Når kommunen setter opp «aktivt liv» som et kriterium for å få BPA

Noe problematisk kan det være når en kommune krever «aktivt liv» for at BPA skal kunne være aktuelt for en person, uten å definere hva dette egentlig innebærer. Disse formuleringene kan tolkes som om det å leve et aktivt liv er et kriterium for å få BPA, i stedet for å se BPA som et middel for å oppnå et aktivt liv.

Eksempel:

«Målgruppe: Personer med sammensatte og omfattende hjelpebehov som har egeninnsikt og ressurser til et aktivt liv og er i stand til å inneha arbeidslederrollen.»

Kommunen skriver videre om ledelsesmodeller at FA bare unntaksvis er aktuelt:

«Tjenestemottaker må være myndig (over 18 år) og kunne ivareta arbeidslederrollen. Unntaksvis kan en representant for bruker, som f. eks. foreldre eller ektefelle, inneha arbeidslederrollen dersom vedkommende bor i samme husstand.»

Kongsvinger i Hedmark

Nå sier ikke nettsiden noe om hvor mange som reelt sett har en FA-ordning, men kommunen kommuniserer likevel at FA-ordninger er sjeldne, og dessuten at FA og vedtakseier må bo i samme husstand.

Faren her kan være at kommunen har en idé om hva et aktivt liv er som ikke nødvendigvis samsvarer med en persons egen idé om et aktivt liv. I tillegg er det svært problematisk hvis det er kommunale saksbehandlere som skal sitte og vurdere om en person har et aktivt liv eller ikke.

Et annet problematisk aspekt ved dette kan være at hvis kravet er at BPA kun innvilges til folk som allerede har vist at de har et aktivt liv, snus tanken om at BPA kan *føre til* et aktivt liv på hodet.

I tillegg skal mennesker med assistansebehov ha en like stor rett som alle andre til å være inaktiv og ligge på sofaen, hvis det er det vedkommende ønsker.

Delkapittelkonklusjon, arbeidsleders ansvar

Arbeidsleders ansvar er et av de temaene som flest kommuner nevner på nettsidene sine, hele 90% av kommunene med utfyllende beskrivelser skriver om det. Det er veldig viktig at kommende arbeidsledere og alle som skal starte opp en BPA-ordning er informert om hva ansvaret innebærer. Derfor er det veldig positivt at en stor andel av kommunene som skriver utfyllende om BPA på nettsidene sine, skriver om arbeidsleders ansvar.

Det funnet som er verd å merke seg her, er at «arbeidsleders ansvar» kan bety tre ulike ting, når man ser på hvordan kommunene formulerer seg. Noen kommuner begrenser det ansvaret arbeidslederen har, til ansvaret å definere egne behov, andre utvider ansvaret til organisering av egen hverdag og tilværelse, mens andre også forklarer lederansvaret man har for assistentene sine. Disse tre innfallsvinklene *kan* si noe om hvordan kommunene reelt forholder seg til arbeidslederrollen, men det er umulig å si ut fra nettsidene alene.

Liste over BPA-aktører og informasjon om bytte av BPA-aktør

Dette avsnittet bygger på en enkel opptelling av hvor mange nettsidetekster som inneholder en liste over BPA-aktører man kan velge blant og hvor mange som gir informasjon om det å bytte BPA-aktør. Når det gjelder den informasjonen kommunene velger å legge på nett, gjenspeiler ikke det nødvendigvis kommunal praksis.

Få kommuner har liste over BPA-aktører

6 % av alle norske kommuner, og 9 % av kommunene med utfyllende beskrivelser, har inkludert en liste over BPA-aktører på sin informasjonsside om BPA (Tabell 4.21 – *Andel kommuner som har liste over BPA-aktører*). Dette er 27 kommuner, som er et lavt tall. Det har ikke vært innenfor rammene av denne undersøkelsen å se på hvor mange kommuner som faktisk har fritt brukervalg eller et begrenset antall BPA-tilretteleggere folk kan velge mellom.

Blant disse 27 kommunene har brorparten en enkel liste over hvilke BPA-aktører innbyggere med BPA kan velge mellom. Noen kommuner gjør seg likevel bemerket. Kongsberg kommune i Buskerud, for eksempel, har liste over BPA-aktører både på en side rettet mot arbeidsledere, og en annen på en side rettet mot potensielle assistenter (Tabell 4.22 – *Andel kommuner som har liste over BPA-aktører, detaljer*).

Blant kommunene som *ikke* har en liste over BPA-aktører, finner vi likevel noen beskrivelser av rollen som formell arbeidsgiver som er verd å merke seg (Tabell 4.22 – *Andel kommuner som har liste over BPA-aktører, detaljer*). To kommuner, Re kommune i Vestfold og Marker kommune i Østfold, skriver eksplisitt at det kun er kommunen som kan være arbeidsgiver for assistentene. Dette er imidlertid det som *står på* nettsidene. På samme tid som datainnsamlingen, hadde Marker kommune avtale med Uloba som BPA-aktør.

Moss kommune i Østfold er den eneste kommunen i landet som eksplisitt sier at de *ikke* drifter BPA selv.

Kvæfjord kommune i Troms skriver at man kan bruke eksterne BPA-aktører *i noen tilfeller*.

Våler kommune i Solør, som ligger i Hedmark, skriver at de «*for tiden bruker Uloba*».

270 kommuner, 64% av alle norske kommuner og 90% av kommunene med utfyllende beskrivelser, har ikke liste over BPA-aktører på sine sider.

Informasjon om satser, egenandel – praktisk bistand

Dette avsnittet bygger på en enkel opptelling av hvor mange kommuner som informerer om egenandel på den delen av BPA-vedtaket som defineres som *praktisk bistand*, og hvor mange kommuner som *ikke* gjør det.

13,5 % av alle norske kommuner, og 19 % av de kommunene som har utfyllende beskrivelser, inkluderer informasjon om egenandel for BPA på nettsidene sine. Det betyr at 4 av 5 kommuner som har utfyllende beskrivelser ikke gir leseren informasjon om egenandel (*Tabell 4.23 – Andel kommuner som har/ikke har informasjon om satser på egenandel*)

Det er kun praktisk bistand som kommunene kan legge egenandel på. Praktisk bistand kan imidlertid defineres ganske vidt. Det eneste kommunene ikke har lov til å legge egenandel på, er tjenester som opprettholder liv og dekker grunnleggende behov. Utover dette har kommunene ganske stort tolkningsrom når de ilegger egenandeler.

I rundskrivet om BPA fra 2015 defineres praktisk bistand slik:

«Egenandel for brukerstyrt personlig assistanse følger de vanlige reglene i forskrift om egenandel for kommunale helse- og omsorgstjenester. Det følger av forskriftene at det kan kreves egenandel for tjenesten praktisk bistand og opplæring etter helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2 første ledd nr. 6 bokstav b, herunder for brukerstyrt personlig assistanse, som ikke er til personlig stell og egenomsorg. Hvor mange timer det kan kreves vederlag for, må vurderes konkret.»

Det er altså åpnet for bruk av skjønn i forhold til hvilke tjenester man skal betale egenandel for og ikke. Unntaket er de timene som skal dekke grunnleggende behov, som ikke kan belastes med egenandel.

Delkapittelkonklusjon, BPA-aktører og prisinformasjon

Kun et lite fåtall av kommunene har lagt ut liste over BPA-aktører og informasjon om bytte av BPA-aktør på sin info-side om BPA. Ut ifra denne undersøkelsen kan vi ikke si noe om hvordan dette speiler virkeligheten, dvs. hvor mange kommuner som i realiteten har fritt, eller et mer begrenset, brukervalg. Noen kommuner er tydelige på at de ikke bruker eksterne arbeidsgivere, mens et fåtall er tydelige på at det ikke er aktuelt å ha kommunen som arbeidsgiver. De fleste kommuner gir imidlertid ingen informasjon om valg av formell arbeidsgiver i det hele tatt.

Det er også ganske få kommuner som informerer om egenandeler på BPA. Kommunene kan kun ilegge egenandel på den delen av et BPA-vedtak som defineres som *praktisk bistand*. Det er ganske ulikt hva kommunene definerer som praktisk bistand og ikke, noe som betyr at timeandelen det ilegges egenandel for, kan variere ganske mye fra kommune til kommune.

Kapitel 5. Drøfting av funn

Beskrivelsen av BPA på nettsidene til norske kommuner avdekker en kamp om definisjonsmakt. Det handler om å kunne definere hva BPA skal være. Skal BPA være en litt annerledes og litt friere måte å organisere tradisjonelle tjenester på? Eller skal det være et frigjøringsverktøy som gir funksjonshemmede reelle valgmuligheter og reell makt i eget liv?

Til syvende og sist handler kanskje dette om hvem kommunene ser funksjonshemmede som: som *brukere* av et system, eller som *borgere* med rettigheter og plikter som alle andre.

Norske myndigheter har et uttalt mål om at offentlig informasjon skal digitaliseres. Imidlertid stemmer ikke alltid kartet med terrenget. Denne rapporten er skrevet ut ifra data samlet inn fra norske kommuners nettsider, om hva hver enkelt kommune skriver om BPA. Data ble samlet inn før kommunesammenslåingene, med unntak av noen få kommuner som slo seg sammen tidlig og dermed ble med i dataene for undersøkelsen.

BPA er sterkt underkommunisert på norske kommunale nettsider. Drøyt en av fem kommuner nevnte ikke BPA.

Vi har også funnet mange unøyaktigheter, men også beskrivelser som er direkte feil med hensyn til myndighetsføringer, når vi har sett på hvordan kommunene avgrenser målgruppen for BPA. Jevnt over beskrives målgruppen som «funksjonshemmede med bistandsbehov», og det stemmer i forhold til myndighetsføringene. Retten til BPA er begrenset med hensyn til alder og timeantall. Men når man begynner å avgrense, er det mange som blander sammen de som *har rett* til BPA med de som *kan få* BPA, til tross for at myndighetsføringer presiserer at BPA også kan vurderes for de som ikke har rett til BPA, der det er hensiktsmessig.

Loven skiller heller ikke mellom dem som kan være arbeidsleder for egen ordning, og dem som har behov for en fungerende arbeidsleder. Likevel formidler mange kommuner at BPA først og fremst passer for voksne funksjonshemmede som kan lede selv. 70 % av kommunene nevner ikke engang alle ledelsesmodellene: Voksne som leder selv, voksne med fungerende arbeidsleder, og barn med fungerende arbeidsleder. Det er tydelig at en del kommuner ønsker å innskrenke den rettigheten Stortinget har gitt funksjonshemmede. Samtidig har ikke Stortinget gitt kommunene noen enkel oppgave når de både skal gi funksjonshemmede økt frihet og har plikt på seg til å kvalitetssikre de tjenestene som gis. Retten til BPA som er gitt av Stortinget veies opp mot hensynet til forsvarlighet og kvalitetssikring. På den ene siden skal myndighetene oppfylle funksjonshemmedes rettigheter. På den andre siden skal kommunene sikre forsvarlighet i tjenestene.

Ingen kommune utmerker seg helhetlig

Noen kommuner tar intensjonen om samfunnsdeltakelse på alvor. Kvæfjord kommune i Troms til og med går *lengre* enn de aller fleste kommuner. I tillegg til samfunnsdeltakelse skriver de om å «gjennomføre utdanning eller arbeid og ha et aktivt samfunnsengasjement og fritid», blir dette en klar «vinner» i denne kategorien. Det er nesten ingen andre kommuner i Norge som nevner ordet *samfunnsengasjement* i sine BPA-beskrivelser. Det skal likevel nevnes at det er på *dette feltet* Kvæfjord utmerker seg. Kommunen nevner blant annet ikke «hvem, hva, når, hvor». Det er disse fire ordene som beskriver hva en arbeidsleder skal bestemme for å ha reell styring i sin BPA-ordning: *hvem* som skal assistere, *hva* assistenten skal gjøre, *når* og *hvor* assistansen skal utføres. De nevner imidlertid ordene «i og utenfor hjemmet», som også peker mot samfunnsdeltakelse. I tillegg understreker teksten hva BPA, ifølge dem, *ikke* omfatter. Det er med andre ord vanskelig å finne en kommune som utmerker seg *som kommune*, med alle kriteriene sett under ett.

Etter at BPA for første gang kom inn i den daværende sosialtjenesteloven i 2000, var definisjonen av BPA i det rundskrivet som kom i samme år, slik:

«Brukerstyrt personlig assistanse er en alternativ organisering av praktisk og personlig hjelp for sterkt funksjonshemmede som har behov for bistand i dagliglivet, både i og utenfor hjemmet. Brukeren har rollen som arbeidsleder og påtar seg større ansvar for organisering og innhold i forhold til sine behov. Innen de timerammer som kommunens vedtak om praktisk bistand angir, kan brukeren i prinsippet styre hvem han/hun vil ha som hjelper(e), hva assistenten(e) skal gjøre, hvor og til hvilke tider hjelpen skal gis. Brukerstyringen vil være et middel til å bidra til bedre ressursutnyttelse, fleksibilitet og kvalitetssikring. Målet er å bidra til at brukeren får et aktivt og mest mulig uavhengig liv til tross for sterk funksjonshemming. Tjenesten skal være en del av de samlede kommunale omsorgstjenester og knyttes til personen – ikke til boligen. Tjenesten skal ikke være en særordning for bestemte brukergrupper/ diagnosegrupper.»

I 2015 kom et nytt rundskriv, som en følge av rettighetsfestingen av BPA for noen grupper 1. januar 2015. BPA-beskrivelsen i det nyeste rundskrivet har en annen ordlyd. Rundskrivet fra 2015 er tydeligere på likeverd, likestilling og samfunnsdeltakelse, enn det rundskrivet som kom i 2000.

Likevel er det ordlyden fra det første rundskrivet (fra 2000) norske kommuner oftest bruker for å beskrive BPA på sine nettsider i 2018/19. De fleste

kommuner bruker en definisjon som sier at «Brukerstyrt personlig assistanse er en alternativ organisering av praktisk og personlig hjelp for sterkt funksjonshemmede som har behov for bistand i dagliglivet, både i og utenfor hjemmet». Denne definisjonen ligger tett opp til rundskrivet fra 2000. Dette *kan* skyldes en treghet i systemet når det gjelder oppdateringer som er i tråd med nytt lovverk. Likevel, hvis man ser på helheten av det vi har funnet ut om nettsidene, kan det også hende at noen kommuner ønsker å dempe appellen BPA har. Dette har vi imidlertid ingen mulighet til å få bekreftet ut fra nettsidene alene.

Det er gjennomgående mange likelydende beskrivelser av hva BPA er på kommunenes nettsider. Mange kommuner bruker beskrivelser fra Kommuneforlagets «Nasjonal tjenestekatalog» ordrett, eller de kopierer av hverandre. De fleste kommunene som har utfyllende tekster, bruker en BPA-beskrivelse som er identisk med, eller ligger tett opptil, beskrivelsen fra Nasjonal tjenestekatalog. I tillegg bruker de definisjoner fra gammelt rundskriv. Der det nyeste rundskrivet går nærmere inn på deltakelse og likestilling, har det gamle rundskrivet mer fokus på «alternativ organisering».

Andre igjen understreker: «*Du skal ikke få mere enn du ville fått med tradisjonelle tjenester.*» Kommunene velger kanskje formuleringer som er i tråd med dette, til fordel for å legge vekt på samfunnsdeltakelse. Her har kommunene med andre ord et valg om hva de ønsker å lene seg på.

Dette kan igjen sees i sammenheng med Ulobas rapport «Mitt liv – mitt ansvar» fra 2017. En viktig konklusjon i denne rapporten er at BPA havner i skvis mellom to lover. Den ene er pasient- og brukerrettighetsloven, der BPA er hjemlet og der man skal oppfylle en rettighet. Den andre loven er helse- og omsorgstjenesteloven, der man skal sørge for forsvarlighet, likebehandling og nøkternhet.

Vi har ikke funnet noen BPA-beskrivelser på kommunale nettsider som aktivt bruker begreper fra ordlyden i rundskrivet fra 2015. Det nærmeste man kommer er kanskje beskrivelsen til Kvæfjord kommune i Troms:

«Formålet med BPA er å legge til rette for at personer med nedsatt funksjonsevne skal få hjelp til å greie dagliglivets gjøremål både i og utenfor hjemmet slik at de kan ivareta et selvstendig liv i forhold til å bo, utdanning/arbeid og samfunnsengasjement/ fritidsaktiviteter.»;
«Personlig assistanse i og utenfor hjemmet for å ivareta et selvstendig liv, dagligdagse gjøremål, gjennomføre utdanning eller arbeid og ha et aktivt samfunnsengasjement og fritid.»

Dette er en beskrivelse som mer enn de fleste andre tar opp i seg den deltagelsen som det nye rundskrivet legger opp til. Få andre beskrivelser i

materialet omtaler deltagerspesspektivet på samme måte som Kvæfjord kommune gjør her.

Fungerende arbeidsledere

Mange kommuner nevner alle tre ledelsesmodellene, lede selv, under 18 år (barn) med fungerende arbeidsleder, og over 18 år (utviklingshemmede og andre) med fungerende arbeidsleder.

Rundskriv I-9-2015 sier: «Brukere som har en kognitiv funksjonsnedsettelse, psykisk sykdom eller er mindreårig, eller av andre grunner ikke kan ivareta arbeidslederoppavene selv, er også omfattet av rettighetsbestemmelsen. Arbeidslederrollen ivaretas da av andre personer på vegne av eller i samarbeid med brukeren.»

På tross av dette opplever Uloba at den kommunale skepsisen rundt BPA, fra både KS og andre, ofte dreier seg om ordninger med fungerende arbeidsledere.

I sitt høringsvar fra 2013 i forbindelse med rettighetsfestingen¹⁸, foreslår KS at man må være arbeidsleder selv:

«KS foreslår at andre ledd i lovforslaget endres slik: Retten gjelder personer som er under 67 år på søknadstidspunktet og som har egeninnsikt og ressurser til aktivt liv i og utenfor boligen. Brukeren må være arbeidsleder selv og kunne gi sine ansatte assistenter et godt psykososialt arbeidsmiljø»

Enkelte rapporter konkluderer også med at BPA-ordningen synes å fungere best der personen med assistansebehovet leder ordningen sin selv¹⁹. Mange kommuner formidler at BPA *først og fremst* er for folk over 18 år som kan lede ordningen sin selv, og skriver at man *unntaksvis* kan starte opp en ordning med fungerende arbeidsleder.

«Unntaksvis kan en representant for bruker, som f. eks. foreldre eller ektefelle, inneha arbeidslederrollen dersom vedkommende bor i samme husstand.»

Kongsvinger kommune i Hedmark

Vi ser med andre ord skepsisen mot BPA ofte dreier seg om ordninger med fungerende arbeidsledelse.

¹⁸ Se KS sitt høringsvar fra 2013

¹⁹ Se for eksempel rapporten «Notat om BPA» utarbeidet av Agenda Kaupang for KS i 2017, og Kommunenes Sentralforbund sitt høringsvar om rettighetsfestingen.

BPA i skvis mellom likestilling og forsvarlighet

BPA skulle være frigjøringsverktøyet som sikret funksjonshemmede likestilling og frihet. Kommunene kommer imidlertid i en skvis. På den ene siden er kommunene pliktige til å bidra til likeverd og likestilling, slik at BPA blir et likestillingsverktøy. På den andre siden skal kommunene opprettholde medisinsk forsvarlighet og et likeverdig tilbud i kommunen.

I Ulobas rapport *Mitt liv – mitt ansvar* (2017) står det:

«Det som skulle være et likestillingsverktøy for funksjonshemmede, ble plassert i en lov som omhandler helse og omsorg. På den ene siden skal funksjonshemmede med assistansebehov ha frihet til å leve selvstendige liv, samtidig som helse- og omsorgstjenesteloven gir kommunene et ansvar for å sikre kvalitet og forsvarlighet i de tjenestene de yter til sine innbyggere. Når BPA på den ene siden skal være et likestillingsverktøy, slik det beskrives i rundskriv I-9-2015, og på den andre siden ofte betegnes som «en alternativ måte å organisere kommunale tjenester på», oppstår en umulig situasjon som rammer tilbudet til funksjonshemmede.»

Rapporten «Mitt liv – mitt ansvar» viser at kommunene i stor grad velger å vektlegge alternativ organisering av tjenester, framfor BPA som en ordning som skal bidra til likestilling, likeverd og samfunnsdeltakelse. Funnene i vår rapport bekrefter også dette.

BPA blir langt på vei beskrevet som en helse- og omsorgstjeneste der intensjonen om likestilling og deltakelse ofte er det aspektet en legger minst vekt på. Vi viser her til funnene i kapittel 4.

Kapittel 6. Konklusjon: BPA er underkommunisert på norske kommuners nettsider

Norske kommuners informasjon om BPA på kommunale nettsider er svært mangelfull, selv om enkelte skiller seg positivt ut. Jevnt over virker tekstene automatiserte og lite gjennomtenkte.

Hvilken informasjon som blir tatt med og ikke virker ganske tilfeldig, og er bare unntaksvis i tråd med den politiske intensjonen som lå bak innføringen, og senere rettighetsfestingen, av ordningen. Det er heller ikke alle kommuner som presiserer hvilke grupper som faller inn under rettigheten og ikke. En del kommuner beskriver også gruppen som havner innunder rettigheten direkte feil.

Vi må derfor kunne konkludere med at informasjonen om BPA på kommunale nettsider er svært mangelfull og sprikende, og at svært mange personer med assistansebehov i Norge har dårlig tilgang til informasjon om hvilke rettigheter som gjelder på BPA-feltet.

Feilinformasjon begrenser funksjonshemmedes menneskerettigheter

Det at informasjon om BPA er både begrenset og feil, kan ha, og *har* etter all sannsynlighet, konsekvenser for hvordan BPA blir oppfattet av både potensielle arbeidsledere, kommunale saksbehandlere og andre. Den generelle informasjonen om BPA blir derfor trolig også svært mangelfull, og får store konsekvenser for funksjonshemmedes handlingsrom og frihet. I siste instans får det også konsekvenser for hvordan Norge oppfyller funksjonshemmedes menneskerettigheter. Sistnevnte er et veldig viktig aspekt. Særlig fordi Norge fikk skarp kritikk av FN i 2019, nettopp for å ikke oppfylle funksjonshemmedes menneskerettigheter.

Da BPA ble rettighetsfestet, skulle kommunene selvfølgelig ha informert både tilstrekkelig og korrekt om det, men det virker som om retten til BPA er en godt bevart hemmelighet i kommune-Norge.

Dessuten virker det som om det ligger en god del makt i å beskrive hva BPA er. Om en kommune formidler at BPA er et «viktig bidrag til likeverd, likestilling og samfunnsdeltakelse», skapes det nok helt andre forventninger hos en potensiell arbeidsleder, enn når man sier at BPA er en «alternativ organisering av tjenester». Nesten ingen BPA-beskrivelse kan spores tilbake til ordlyden i rundskrivet om BPA fra 2015 som legger vekt på samfunnsdeltakelse og likestilling. Enkelte kommuner *presiserer* til og med at BPA ikke skal *være noe mer* enn tradisjonelle tjenester.

Det vi ser her er en dragkamp om definisjoner, som trolig spiller en viktig rolle i forhold til hvor stor grad av livsutfoldelse funksjonshemmede har i Norge. Vi har kun funnet noen få kommuner som beskriver BPA som et middel til å ta kontroll over sitt eget liv på. Hvis disse kommunenes beskrivelser av BPA samsvarer noe med den informasjonen saksbehandlere gir folk som søker om BPA, og med hvordan de selv tenker når de fattet vedtak, er det stor makt i hvordan en kommune velger å definere BPA. Denne makten utøver kommunene først og fremst over enkeltmennesker i deres dagligliv. Det er ulike måter å vektlegge hvilke muligheter en tjeneste gir. Hvis BPA blir framstilt som en litt avansert hjemmetjeneste, vil du kanskje ikke forvente deg så veldig mye mer. Alternativt kan du få BPA beskrevet som et bidrag til likeverd, likestilling og samfunnsdeltakelse. Da vil du kanskje ha helt andre forventninger til hva BPA vil kunne bidra med i livet ditt.

Når vedtak knyttes til hjemmet og de grunnleggende behovene for mange nok personer, er det mulig at det i neste omgang vil påvirke graden av samfunnsdeltakelse for funksjonshemmede som gruppe. Dette vil igjen kunne ha store konsekvenser for i hvilken grad funksjonshemmede synes i samfunnet.

Utdaterte BPA-definisjoner, både de man fant i den gamle sosialtjenesteloven, der BPA var nevnt første gang, og det første rundskrivet om BPA fra år 2000, henger igjen på kommunenes nettsider. Det betyr at på en del av nettsidene kan man få inntrykk av at rettighetsfestingen aldri har funnet sted. Nyere (lov-)dokumenter, som L86 (loven der BPA ble hjemlet i 2015), forarbeidene til L86 og rundskrivet fra 2015, bygger på nyere politiske prosesser. De legger, i mye større grad enn de eldre dokumentene, vekt på samfunnsdeltakelse og likestilling. Så lenge tekstene ikke blir oppdatert, kan vi muligens anta at intensjonene som vokser fram gjennom nytt lovverk, heller ikke blir tatt inn i kommunal praksis: Resultatene av politiske prosesser må bli innarbeidet i kommunal praksis for at nye rettigheter skal nå fram til de innbyggerne de er ment for.

En annen forklaring på at tekstene jevnt over ikke er oppdatert i forhold til nytt lovverk, *kan* være at kommunene ikke ønsker å gi fra seg kontrollen²⁰, og bevisst legger seg på så nøkterne beskrivelser som mulig. Flere undersøkelser tyder på at kommunene ønsker å begrense bruken av BPA. Vi har sett, også i tidligere rapporter²¹, at mange kommuner prøver å senke funksjonshemmedes forventninger til BPA-ordningen. Dette blir også bekreftet i vår undersøkelse. Blant annet er det veldig få kommuner som skriver direkte oppfordrende om

²⁰ «Mange kommuner mener at arbeidslederen ikke skal ha frihet til selv å bestemme når han eller hun skal assisteres og av hvem, hva assistenten skal gjøre og ikke minst hvor assistansen skal utføres.» Fra «Mitt liv – mitt ansvar!», 2017, kap 4.5

²¹ Se for eksempel Rokkan-senterets rapport «RETTIGHETSFESTING AV BPA – store forventninger, betinget suksess» av Ervik, Kjerstad, Skogedal Lindén og Rubecksen, 2017

BPA, for eksempel ved å vise eksempler på aktivitet og deltakelse. Det kan tenkes at dette bevisst er tonet ned for å ikke skape for høye forventninger om hva BPA skal bidra til, og kanskje dermed også holde timeantallet nede. Det har imidlertid ikke vært innenfor rammene av denne undersøkelsen å undersøke dette nærmere.

Derimot finnes det mange andre indikasjoner på at kommunene mørklegger informasjon om BPA. Det er svært få kommuner som, etter vårt syn, faktisk bruker disse tekstene til å gjøre BPA til en attraktiv ordning for sine innbyggere med assistansebehov. Dette *kan* være en indikasjon på at mange kommuner prøver å være så vage som de kan for at ikke omfanget av BPA-søknader skal bli for stort.

Det er nærliggende å spørre hvorfor ikke kommunene har fulgt opp med nye tekster ettersom lovverket er blitt endret. En forklaring kan være at Nasjonal tjenestekatalog ikke er oppdatert, da det kan se ut som om mange av tekstene ofte er formulert rundt BPA- beskrivelsen som er brukt der. Det er også tydelig at nabokommuner og kommuner innenfor ulike kommunesamarbeid ofte bruker samme tekster, eller kopierer av hverandre²². Det er heller ikke sikkert at de som skriver og publiserer tekstene, er de som sitter med den mest inngående kunnskapen om BPA i den aktuelle kommunen. Det kan også virke som om de prøver å være ganske «runde i formuleringene», slik at de unngår å være for spesifikke, for eksempel om hva folk har krav på. Om dette er en bevisst strategi eller helt tilfeldig, kan vi ikke si noe om. Da måtte vi i så fall ha intervjuet et antall saksbehandlere og arbeidsledere, og sammenliknet informasjonen med det som står på den enkelte kommunes nettsider. En slik datainnsamling har ikke vært innenfor rammene av denne undersøkelsen.

Ved rettighetsfestingen av BPA har Stortinget hatt som intensjon å sikre funksjonshemmede et aktivt liv og mulighet for utdanning og samfunnsdeltakelse. På den andre siden må kommunene prioritere basale behov i sin utmåling av knappe ressurser. Derfor har kanskje mange kommuner ikke evne eller mulighet til å se store linjer og overordnede mål for funksjonshemmede som gruppe, på samme måte som Stortinget har det. I kommunene er det den konkrete hverdagen som saksbehandlerne må ta hensyn til. Det blir sjelden plass til de store vyene når man skal prioritere knappe ressurser.

At over 1 av 5 kommuner ikke nevner BPA på nettsidene sine, og at bare 7 av 10 har en mer utfyllende beskrivelse av BPA, er nedslående tall, særlig med tanke på rettighetsfestingen. Dette er en tjeneste kommunene er pålagt å ha, og

²² Å kopiere nabokommuner begrenser seg ikke bare til nettsidetekster. I Ulobas rapport fra 2017, *Mitt liv – mitt ansvar*, står det omtrent det samme om konsesjoner: «Når det lyses ut konsesjoner, ser vi at flere kommuner har *kopiert* fra andre kommuners konsesjonsutlysning» (Kap. 5.5.1.)

det er altså over 20% av kommunene som ikke nevner BPA på sine nettsider. Det er også ganske sprikende hva de kommunene som har informasjon om BPA vektlegger, og derfor er det vanskelig å konkludere med at et flertall av kommunene gir innbyggerne sine god informasjon om BPA, selv om et flertall nevner ordningen. Det er stor forskjell på å nevne en tjeneste i en liste og å gå ut og aktivt anbefale den samme tjenesten.

Holder tilbake på samfunnsdeltakelse – understreker arbeidsleders ansvar

Det er tydelig at selv om Stortingets intensjon med å rettighetsfeste BPA var likestilling og samfunnsdeltakelse, så formidler de fleste kommunene at BPA skal gi «litt mer» enn det tradisjonelle tjenester gir, men ikke så veldig mye mer enn det. Når kommunene skal formidle hensikten med BPA, er det som regel *ikke* samfunnsdeltakelse de legger vekt på, med unntak av standardsetninger. Den setningen som brukes mest for å beskrive dette, er følgende setning (eller varianter av den):

«Innenfor det timeantallet du får tildelt, kan du i prinsippet styre hvem du vil ha som hjelper(e) og hva assistenten(e) skal gjøre»

Kommunenes hyppige bruk av disse setningene kan tyde på at kommunene kopierer mye av hverandre. Eventuelt kopierer de direkte fra Nasjonal tjenestekatalog, utgitt av Kommuneforlaget²³. Enda færre beskriver BPA som det likestillingsverktøyet det var ment å være. Kun et lite antall kommuner oppfordrer sine funksjonshemmede innbyggere aktivt til å søke om BPA. Det er kanskje kommunenes formuleringer om nettopp samfunnsdeltakelse, samt arbeidsleders ansvar, som aller mest viser i hvilken grad tekstene er i tråd med intensjonen med BPA. Av de to er det arbeidsleders ansvar som flest kommuner vektlegger. Dette *kan* være fordi det å skrive om arbeidsleders ansvar ikke gir noe løfte om «ekstra fordeler» eller utløser flere ressurser, men tvert imot krever mer av arbeidslederen enn av kommunen.

Ser vi på resultatene av undersøkelsen samlet, er det tydelig at kommunene *forvalter* – de driver ikke med politikk på et overordnet nivå. Det er for eksempel lang vei fra intensjonen i CRPD, FN-konvensjonen for rettigheter til mennesker med nedsatt funksjonsevne, og ned til den konkrete kommunale hverdagen. Men det er i denne konkrete hverdagen folk lever livene sine, og det er her funksjonshemmedes menneskerettigheter skal settes ut i livet. Våren 2019 fikk

²³ Se kapittel 3 om Myndigheters, Norsk Standards og Ulobas definisjoner av BPA

Norge skarp kritikk av FN for å ikke følge opp CRPD, særlig når det gjelder selvbestemmelse og samfunnsdeltakelse.

Kommunene er selektive når det gjelder hva de tar med og ikke fra lovverk og rundskriv, i sine egne informasjonstekster. Det vi ikke vet, er om dette er tilfeldig, eller en bevisst strategi. Et viktig prinsipp i rundskrivet, som kommunene må forholde seg til, er kostnadsnøytralitet i timeutmåling. Det vil si at et BPA-vedtak ikke skal innebære flere timer enn en tjenstemottaker ellers hadde fått med tradisjonelle kommunale tjenester. Dermed kommer de til en viss grad i skvis mellom økonomiske krav om nøkternhet og politiske krav om samfunnsdeltakelse fra det samme lovverket. Kommunene må altså hele tiden balansere intensjonen med BPA mot økonomi, og dette er nok noe av grunnen til at de er tilbakeholdne.

Likevel er det tydelige tendenser til at den kommunale motstanden mot BPA ikke *bare* springer ut fra økonomi, men at det også handler om kommunenes kontrollbehov. Dette er i tråd med funn fra Ulobas rapport fra 2016, «Mitt liv – mitt ansvar, der det blant annet står at: *«BPA er å gi funksjonshemmede ansvaret for sitt eget liv. Det innebærer en maktforskyvning fra kommunen til arbeidslederen. Dette er noe mange kommuner opplever som problematisk.»*²⁴

Nettsidetekstene er bare en del av BPA-landskapet. Det er mange flere indikasjoner på at BPA-hverdagen i Norge ikke er slik Stortinget la opp til at det skulle bli. Kanskje burde loven ha vært skrevet helt om i 2015, da rettighetsfestingen kom, slik at BPA ikke lenger *kunne* være bare en *alternativ måte å organisere tjenester på*. Da hadde man kanskje hatt muligheten til å la intensjonen om likestilling og samfunnsdeltakelse gjennomsyre lovverket på en helt annen måte, slik at det ikke hadde vært mulig å fire på intensjonen for å dekke behov i kommunene. Da hadde kanskje også kommunene måttet presentere BPA på en annen måte overfor sine innbyggere med assistansebehov.

Hvis kommunene skal gi en mer oppdatert og riktig informasjon om BPA, ut fra hvordan lovverk og retningslinjer er nå, må enten Nasjonal tjenestekatalog sin beskrivelse av BPA bli oppdatert i forhold til nytt lovverk, eller så må kommunene sitere direkte fra nytt rundskriv. Hvilken kilde det henvises til, kan ha betydning for om intensjonen fra det nyeste lovverket kommer fram i bevisstheten til de som skal bevilge tjenester. Uansett viser materialet sterke indikasjoner på at kunnskapen om BPA er altfor liten i kommunene. Samtidig hjelper ikke noe kunnskapsløft hvis kommunene bevisst holder tilbake informasjon om BPA og rettighetsfestingen.

²⁴ Fra kapittel 4

Et overveldende flertall av kommunene anser BPA som en alternativ organisering av tjenester, eller som ren praktisk bistand, selv om nyere lovtekster og nasjonale retningslinjer beskriver BPA som et likestillingsverktøy og som et middel for å oppnå samfunnsdeltakelse. Dermed henger kommunenes beskrivelser i altfor stor grad etter i forhold til intensjonene om aktivitet, samfunnsdeltakelse og likestilling. Dette tyder på at tilbudet til norske borgere med assistansebehov henger etter utviklingen i lovgivningen. Det gjør i sin tur veien mot et samfunn der funksjonshemmede har de samme rettighetene og mulighetene som alle andre, mye lengre enn den hadde behøvd å være. Videre sier dette noe om hvor tregt utviklingen går når rettighetskamper utkjempes og når konvensjoner skal settes ut i livet.

Når vi får kunnskap om hva kommunene informerer om, får vi klarhet i hvilke oppfatninger vi må jobbe med å endre. Hvis samfunnets oppfatning av funksjonshemmede som passive mottakere av tjenester skal endres, må funksjonshemmede settes i stand til å reise seg ut av en mottakerrolle der andre legger rammene for hva som er mulig å gjøre og ikke. Da trenger man handlingsrom. Da trenger man BPA.

Tabelliste for rapporten «BPA ut til folket»

Forklaring av forkortelse

B-kommuner: B står for utfyllende Beskrivelse. Disse kommunene beskriver hva BPA er med minst en setning.

Det er regnet prosent av:

- de 299 kommunene med beskrivelser utover oppramsing
- de 330 kommunene som skrev om BPA, inkludert de 299 med beskrivelser utover oppramsing
- alle 422 norske kommuner (på tidspunktet for datainnsamling)

Tabeller fra kapittel 2 – «BPA er underkommunisert og feil kommunisert i kommune-Norge»

Tabell 2.1: Oversikt over alle kommuner og i hvilken grad de nevner BPA

Beskrivelse av kommuner	Antall kommuner	Prosent av alle norske kommuner
Har en utfyllende BPA-beskrivelse, kalt B-kommuner i tabellene	299 kommuner	71%
Nevner BPA i liste eller annen tjenesteoversikt	31 kommuner	7%
Kommuner som nevner BPA:	330 kommuner	78%
Kommuner som ikke nevner BPA:	92 kommuner	22%
Norske kommuner totalt ved tidspunkt for datainnsamling:	422 kommuner	100%

Tabeller fra kapittel 4 – «Hvordan definerer kommunene hva BPA er?»

Tabell 4.1: Antall kommuner og type informasjon

Kommunene som er med i undersøkelsen	Antall kommuner	Prosent av 422 norske kommuner	Prosent av 330 norske kommuner som nevner BPA	Prosent av de 299 kommunene med beskrivelser utover opprømsing
Har en utfyllende BPA-beskrivelse:	299	71%	91%	100%
Nevner BPA i liste eller annen tjenesteoversikt:	31	7%	9%	N/A
Nevner ingenting om BPA:	92	22%	N/A	N/A
Rapporten går ut fra et tidspunkt der Norge hadde:	422	100%	100%	N/A

N/A = ikke gjeldende, ikke anvendbar

Tabell 4.2 – utfyllende beskrivelse eller oppramsing

Type informasjon/hvor inngående BPA blir beskrevet	Antall	Prosent av 422 norske kommuner	Prosent av 330 norske kommuner som nevner BPA	Prosent av de 299 kommunene med beskrivelser utover oppramsing
Beskriver BPA utover oppramsing (B-kommuner)	299	71%	91%	100%
Nevner BPA i en oppramsing som en tjeneste blant flere, uten å beskrive hva BPA er	31	7%	9%	N/A
Alle kommuner som nevner BPA	330	78%	100%	N/A
Kommuner som ikke nevner BPA	92	8%	N/A	N/A
Alle norske kommuner	422	100%	N/A	N/A

N/A = ikke gjeldende, ikke anvendbar

Tabell 4.3 – hvilke BPA-definisjoner bruker kommunene

BPA-definisjoner	Antall	Prosent av 422 norske kommuner	Prosent av 330 norske kommuner som nevner BPA	Prosent av de 299 kommunene med beskrivelser utover opprømsing
Definisjoner som skiller seg positivt ut	4	0,9%	1,2%	1,3%
Definisjon som <i>kanskje</i> skiller seg positivt ut: «Tjeneste som gjør det mulig å bli boende i eget hjem»	2	0,5%	0,6%	0,7%
Definisjoner som skiller seg negativt ut	4	0,9%	1,2%	1,3%
Alternativ organisering	107	25,4%	32,4%	35,8%
Assistanse/hjelp/bistand	27	6,4%	8,2%	9%
Praktisk og personlig bistand	153	36,3%	46,4%	51,2%
Kommuner som har tekst om BPA, men som ikke forklarer hva det er	2	0,5%	0,6%	0,7%
Sum B-kommuner	299	70,9%	90,6%	100%
O-kommuner	31	7,3%	9,4%	N/A
Sum, kommuner som nevner BPA	330	78,2%	100%	N/A
Kommuner som ikke nevner BPA	92	21,8%	N/A	N/A
Sum alle kommuner	422	100%	N/A	N/A

N/A = ikke gjeldende, ikke anvendbar

Tabell 4.4 –BPA-definisjoner som skiller seg positivt ut

Type BPA-definisjon	Antall kommuner
Definisjoner som skiller seg positivt ut	4
Et bidrag til å kunne leve og bo selvstendig. Alternativ organisering av praktisk og personlig hjelp.	1
«En ordning som gir funksjonshemmede praktisk bistand til å gjøre ting som andre kan gjøre selv»	1
Verktøy for et aktivt og uavhengig liv.	1
Verktøy for å organisere tjenester ut fra egne behov	1

Tabell 4.5 –BPA-definisjoner som kanskje skiller seg positivt ut

Type BPA-definisjon	Antall kommuner
Definisjoner som kanskje skiller seg positivt ut	2
Tjeneste som gjør det mulig å bli boende i eget hjem	2

Tabell 4.6 – BPA-definisjoner som skiller seg negativt ut

Type BPA-definisjon	Antall kommuner
Definisjoner som skiller seg negativt ut	6
Beskrivelse basert på funksjonsnedsettelse/diagnose	1
Der andre tjenester ikke dekker behovet.	1
Organisering ved behov for omfattende tjenester	1
B-kommuner som ikke har noen BPA-definisjon («Nei» i skjemaet)	3

Tabell 4.7 – BPA-definisjoner – alternativ organisering

Type BPA-definisjon	Antall kommuner
Alternativ organisering	107
«alternativ organisering av praktisk og personlig hjelp for sterkt funksjonshemmede»	1
Alternativ måte å organisere praktisk og personlig hjelp	1
Alternativ organisering av hjemmetjenester	1
alternativ organisering av ordinære tjenester	2
Alternativ organisering av personlig assistanse, støttekontakt, praktisk bistand og opplæring	1
Alternativ organisering av praktisk bistand	27
Alternativ organisering av praktisk bistand og opplæring	4
Alternativ organisering av praktisk bistand, støttekontakt og opplæring	10
Alternativ organisering av praktisk hjelp i hverdagen. Under 67 år.	1
Alternativ organisering av praktisk og personlig bistand; Praktisk hjelp og opplæring; «Når praktisk hjelp og opplæring organiseres som en BPA-ordning, er det brukeren selv, eventuelt med hjelp fra de nærmeste pårørende, som organiserer og leder arbeidet med assistentene.»; «Praktisk hjelp og opplæring»; «en måte å organisere» praktisk bistand og opplæring»;	1
Alternativ organisering av praktisk og personlig hjelp	56
Alternativ organisering av tjenester	2

Tabell 4.8 –BPA-definisjoner - Assistanse/hjelp/bistand

Type BPA-definisjon	Antall kommuner
Assistanse/hjelp/bistand	27
Assistanse i hverdagen	2
Bistand hjemme.	1
Bistand i hverdagen/hjelp i dagliglivet/hjelp i hverdagen	3
En alternativ måte å organisere praktisk bistand på.	11
«Organisering av tjenestetilbudet for personer med nedsatt funksjonsevne og omfattende behov for bistand. Ordningen omfatter tjenestene praktisk bistand, opplæring, avlastning og støttekontakt.»	1
Hjelp til å organisere dagliglivet/ hjelp til funksjonshemmede/en tjeneste	7
Tjeneste til funksjonshemmede	2

Tabell 4.9 – BPA-definisjoner - Praktisk og personlig bistand

Type BPA-definisjon	Antall kommuner
Praktisk og personlig bistand	153
Organisering av praktisk bistand	3
Praktisk bistand i hverdagen.	21
Praktisk bistand og opplæring	1
Praktisk bistand, opplæring og støttekontakt	1
Praktisk hjelp i hverdagen. Under 67 år.	6
Praktisk hjelp til funksjonshemmede	1
Praktisk og personlig bistand i hverdagen	2
Praktisk og personlig bistand, opplæring og støttekontakt	3
Praktisk og personlig hjelp i hverdagen.	57
Praktisk og personlig hjelp i hverdagen; Alternativ organisering av praktisk og personlig bistand	1
Praktisk og personlig hjelp i hverdagen; Praktisk bistand og opplæring	1
Praktisk og personlig hjelp i hverdagen - under 67.	20
«Praktisk og personlig hjelp i dagliglivet»	34
«Praktisk og personlig hjelp i dagliglivet»; Alternativ organisering av praktisk og personlig bistand	1
Praktisk og personlig hjelp i hverdagen/alternativ organisering av tjenester	1

Tabell 4.10 – kommunenes tolkning av 67-årgrensen i lovverket

Tolkning av aldersgrense på BPA	Antall	Prosent av 422 norske kommuner	Prosent av 330 norske kommuner som nevner BPA	Prosent av de 299 kommunene med beskrivelser utover opprømsing
Kommuner som eksplisitt sier at BPA er for de under 67 år	92	21,8%	27,9%	30,8%
Kommuner som sier at BPA primært er for eldre	7	1,7%	2,1%	2,3%
Kommuner som sier at BPA er for de mellom 18 og 67 år	1	0,2%	0,3%	0,3%
Kommuner som ikke nevner noe om alder	198	46,9%	60%	66,2%
Kommuner som sier at BPA kun er for de over 18 år, og at ordninger med fungerende arbeidsledere kun er unntaket	1	0,2%	0,3%	0,3%
Sum, B-kommuner	299	70,8%	90,6%	99,9=100%
O-kommuner	31	7,3%	9,4%	N/A
Sum, kommuner som nevner BPA	330	78,1%	100%	N/A
Kommuner som ikke nevner BPA	92	21,8%	N/A	N/A
Sum	422	100%	N/A	N/A

N/A = ikke gjeldende, ikke anvendbar

Tabell 4.11 – Hvilke ledelsesmodeller blir nevnt - lede selv/FA for voksne/FA for barn under 18 år

Ledelsesmodeller	Antall	Prosent av 422 norske kommuner	Prosent av 330 norske kommuner som nevner BPA	Prosent av de 299 kommunene med beskrivelser utover oppramsing
Alle modeller	134	31,8%	40,6%	44,8%
Bare lede selv	33	7,8%	10%	11%
Lede selv/unntaksvis FA	6	1,4%	1,8%	1,9%
Først og fremst FA	1	0,2%	0,3%	0,3%
Ingen nevnes.	50	11,8%	15,1%	16,7%
Lede selv/FA (nevner barn som eksempel, men utelukker egentlig ikke voksne)	1	0,2%	0,3%	0,3%
Lede selv/FA (skiller ikke mellom under og over 18 år)	33	7,8%	10%	11%
Lede selv/FA for barn	22	5,2%	6,7%	7,4%
Lede selv/FA for barn (framstilles som en tjeneste gitt til foreldre)	1	0,2%	0,3%	0,3%
Lede selv/FA i særlige tilfeller (skiller ikke mellom under og over 18 år)	4	0,9%	1,2%	1,3%
Lede selv/FA (ikke barn)	1	0,2%	0,3%	0,3%
Lede selv/FA (skiller ikke mellom barn og voksne)	13	3,1%	3,9%	4,3%
Sum, B-kommuner	299	70,6%	90,5%	99,6=100%
O-kommuner	32	7,6%	9,7%	N/A
Sum, kommuner som nevner BPA	330	88,2%	100,2=100%	N/A
Kommuner som ikke nevner BPA	92	21,6%	N/A	N/A
Sum	422	99,8=100%	N/A	N/A

N/A = ikke gjeldende, ikke anvendbar

Tabell 4.12 - Andel kommuner som sier at du må lede selv hvis du skal ha BPA

Må lede selv	Antall	Prosent av 422 norske kommuner	Prosent av 330 norske kommuner som nevner BPA	Prosent av de 299 kommunene med beskrivelser utover oppramsing
Kommuner som sier at du må lede selv for å få BPA	3	0,7%	0,9%	1%
Kommuner som ikke sier spesifikt at du må lede selv for å få BPA	296	70,1%	89,7	99%
Sum, B-kommuner	299	70,8%	90,6%	100%
O-kommuner	32	7,6%	9,7%	N/A
Sum, kommuner som nevner BPA	330	78,4%	100,3=100%	N/A
Kommuner som ikke nevner BPA	92	21,6%	N/A	N/A
Sum	422	100%	N/A	N/A

N/A = ikke gjeldende, ikke anvendbar

Tabell 4.13 - Andel kommuner som nevner at BPA er en rettighet

BPA en rettighet	Antall	Prosent av 422 norske kommuner	Prosent av 330 norske kommuner som nevner BPA	Prosent av de 299 kommunene med beskrivelser utover opprømsing
Nevner at BPA er en rettighet	146	34,6%	44%	49%
Nevner ikke at BPA er en rettighet	150	35,5%	45%	50%
Tvilstilfeller	3	1%	1%	1%
Sum, B kommuner	299	71,1%	91%	100%
O-kommuner	31	7%	9%	N/A
Sum, kommuner som nevner BPA	330	78,1%	100%	N/A
Nevner ikke BPA	92	22%	N/A	N/A
Sum	422	100,1=100%	N/A	N/A

N/A = ikke gjeldende, ikke anvendbar

Tabell 4.14 - Ulik begrepsbruk og ulike avgrensninger kommunene bruker når de beskriver retten til BPA

Rettigheter og avgrensninger	Antall	Prosent av 422 norske kommuner	Prosent av 330 norske kommuner som nevner BPA	Prosent av de 299 kommunene med beskrivelser utover oppramsing	Prosent av 146 kommuner som nevner at BPA er en rettighet eller en lovpålagt tjeneste.
Rettighet for de som har mellom 25 og 32 timer	3	0,7%	0,9%	1%	2,1%
Må ha minst 25 timer	10	2,4%	3%	3,3%	6,8%
Må ha minst 32 timer	3	0,7%	0,9%	1%	2,1%
Kun for de mellom 18 og 67 år	1	0,2%	0,3%	0,3%	0,7%
Kun for de under 67 år	23	5,5%	7%	7,7%	15,8%
«Rett», «rettighet» eller «krav på» i teksten	47	11,1%	14,2%	15,7%	32,2%
«Rett» eller «rettighet» i link til lovverk	97	23%	29,4%	32,4%	66,4%
«Rett» eller «rettighet» kun i link til lovverk	87	20,6%	26,4%	29,1%	59,6%
Bruker <i>kun</i> begrepene lovpålagt tjeneste/Plikt til å sørge for tjenesten	12	2,8%	8,2%	40,1%	8,2%
Lovpålagt tjeneste/Plikt til å sørge for tjenesten – sammen med rettighet/rett	65	15,4%	19,7%	21,7%	44,5%
Generell forståelse fra før rettighetsfestingen, evt. mistanke om at teksten ikke er endret etter det	4	0,9%	1,2%	1,3%	2,7%
Det er kun retten til avlastning som nevnes	12	2,8%	3,6%	4%	8,2%
Rett til avlastning under 18 år nevnes	26	6,2%	7,9%	8,7%	17,8%

Tabell 4.15 – Andel kommuner som nevner at man kan få BPA selv om man faller utenfor rettigheten

BPA om man faller utenfor rettighet	Antall	Prosent av 422 norske kommuner	Prosent av 330 norske kommuner som nevner BPA	Prosent av alle 299 B-kommuner
Nevner at de som faller utenfor rettigheten, også kan få BPA	6	2%	2%	1%
Nevner ikke at de som faller utenfor rettigheten, også kan få BPA	293	98%	89%	69%
Sum, B-kommuner	299	100%	91%	71%
O-kommuner	31	N/A	9%	7%
Sum, alle kommuner som nevner BPA	330	N/A	100%	78%
Kommuner som ikke nevner BPA	92	N/A	N/A	22%
Sum, alle kommuner	422	N/A	N/A	100%

N/A = ikke gjeldende, ikke anvendbar

Tabell 4.16 – Andel kommuner som nevner samfunnsdeltakelse

Samfunnsdeltakelse	Antall	Prosent av 422 norske kommuner	Prosent av 330 norske kommuner som nevner BPA	Prosent av alle 299 B-kommuner
Nevner samfunnsdeltakelse	229	54,3%	69,4%	77%
Nevner ikke samfunnsdeltakelse	70	16,6%	21,2%	23%
Sum, B kommuner	299	70,9%	90,6%	100%
O-kommuner	31	7,3%	9,4%	N/A
Sum, kommuner som nevner BPA	330	78,2%	100%	N/A
Nevner ikke BPA	92	21,8%	N/A	N/A
Sum	422	100%	N/A	N/A

N/A = ikke gjeldende, ikke anvendbar

Tabell 4.17 – Detaljer, samfunnsdeltakelse

Detaljer rundt samfunnsdeltakelse	Antall	Prosent av 422 norske kommuner	Prosent av 330 norske kommuner som nevner BPA	Prosent av alle 299 B-kommuner	229 kommuner som nevner samfunnsdeltakelse
Standardsetning «Innenfor»	131	31%	39%	43,8%	57%
Standardsetning «Målet er at du skal få et aktivt og/eller mest mulig uavhengig liv»	178	42%	53,9%	59,5%	77,7%
Beskrivelser som utmerker seg	16	3,8%	4,8%	5%	6,9%
Aktivitet utenfor hjemmet/på fritiden/aktivt liv/aktiv og meningsfylt tilværelse	162	38,3%	49%	54%	70,7%
Bo/leve selvstendig	22	5,2%	6,6%	7%	9,6%
...både i og utenfor hjemmet/knyttet til personen, ikke boligen	55	13%	16,6%	18%	24%
Fritt/uavhengig og/eller selvstendig liv	43	10%	13%	14%	18,7%
Samfunnsengasjement	4	0,9%	1,2%	1,3%	1,7%
Sosialt liv/fritidsaktiviteter	22	5,2%	6,6%	7,3%	9,6%
Politisk aktivitet	1	0,02%	0,03%	0,03%	0,04%
BPA skal gjøre deg i stand til å gjennomføre studier/stå i arbeid	7	1,6%	2%	2,3%	3%
Familieliv	1	0,02%	0,03%	0,03%	0,04%
For dem som allerede har ressurser til et aktivt liv	1	0,02%	0,03%	0,03%	0,04%

Tabell 4.18 - Hvor hyppig nevnes ordene hvem/hva/når/hvor

Hvem/hva/når/hvor	Antall	Prosent av 422 norske kommuner	Prosent av 330 norske kommuner som nevner BPA	Prosent av alle 299 B-kommuner
Nevner alle	36	8,5%	10,9%	12%
Bare hvem	2	0,5%	0,6%	0,7%
Bare hvor	1	0,2%	0,3%	0,3%
Hva/når/hvor	3	0,7%	0,9%	1%
Hva/når	15	3,6%	4,5%	5%
Hva/når/arb.leder deltar i hvem	1	0,2%	0,3%	0,3%
Hvem(?)når/hva	1	0,2%	0,3%	0,3%
Nevner ingen, men vage beskrivelser	1	0,2%	0,3%	0,3%
Nevner ingen, ekskl. evt. vage beskrivelser	132	31,3%	40%	44,1%
Når/hvor	1	0,2%	0,3%	0,3%
Hvem/hva	96	23,2%	29,1%	32,1%
Hvem/hva/hvor	1	0,2%	0,3%	0,3%
Hvem/hva/når	5	1,2%	1,5%	1,7%
Hva/hvor/når	2	0,5%	0,6%	0,7%
Hvem/når	1	0,2%	0,3%	0,3%
Kanskje hvor	1	0,2%	0,3%	0,3%
Sum B-kommuner	299	71,1%	90,5%	99,7=100%
O-kommuner	31	7,4%	9,4%	N/A
Sum, kommuner som nevner BPA	330	78,5%	99,9=100%	N/A
Kommuner som ikke nevner BPA	92	21,8%	N/A	N/A
Sum norske kommuner	422	100,3=100%	N/A	N/A

N/A = ikke gjeldende, ikke anvendbar

Tabell 4.19 – Hvor hyppig nevner kommunene arbeidsleders ansvar

Arbeidsleders ansvar	Antall	Prosent av 422 norske kommuner	Prosent av 330 norske kommuner som nevner BPA	Prosent av alle 299 B-kommuner
Nevner arbeidsleders ansvar	269	64%	82%	90%
Nevner ikke arbeidsleders ansvar	30	7%	9%	10%
Sum, B kommuner	299	71%	91%	100%
O-kommuner	31	7%	9%	N/A
Sum, kommuner som nevner BPA	330	78%	100%	N/A
Nevner ikke BPA	92	22%	N/A	N/A
Sum	422	100%	N/A	N/A

N/A = ikke gjeldende, ikke anvendbar

Tabell 4.20 - Detaljer, arbeidsleders ansvar

Detaljer om arbeidsleders ansvar	Antall	Prosent av 422 norske kommuner	Prosent av 330 norske kommuner som nevner BPA	Prosent av alle 299 B-kommuner
Kun standardsetning	97	23%	29%	32%
Standardsetning + annen beskrivelse	6	2%	2%	1%
Ansvar for å definere egne behov og formidle dem	13	3%	4%	4%
Ansvar for å organisere/styre hjelpen/egen hverdag	216	51%	65%	72%
Ansvar for å utøve reell personalledelse	249	59%	75%	83%
Kommuner som utmerker seg særskilt	6	2%	2%	1%
Definere og organisere	0	N/A	N/A	N/A
Definere og reell ledelse	6	2%	2%	1%
Organisere og reell ledelse	137	32%	41,5%	46%
Alle	9	2%	3%	3%
Kun ansvar for å definere egne behov og formidle dem	0	N/A	N/A	N/A
Kun ansvar for å organisere/styre hjelpen/egen hverdag	15	3,5%	4,5%	5%
Kun ansvar for å utøve reell personalledelse overfor assistentene	53	12,5%	16%	18%
Kun generelt arbeidslederansvar uten nærmere beskrivelse	7	2%	2%	2%

N/A = ikke gjeldende, ikke anvendbar

Tabell 4.21 – Andel kommuner som har liste over BPA-aktører

Liste over BPA-aktører	Antall	Prosent av 422 norske kommuner	Prosent av 330 norske kommuner som nevner BPA	Prosent av alle 299 B-kommuner
Har liste over BPA-aktører	27	6,4%	8%	9%
Har én liste over BPA-aktører rettet mot arbeidsledere, og én rettet mot assistenter (Kongsberg kommune i Buskerud)	1	0,2%	0,3%	0,3%
Kommunen eneste arbeidsgiver, uttalt (Marker kommune i Østfold og Re kommune i Vestfold)	2	0,5%	0,6%	0,7%
Har ikke liste over BPA-aktører	269	63,7%	82%	90%
Sum, B kommuner	299	70,8%	91%	100%
O-kommuner	31	7%	9%	N/A
Sum, kommuner som nevner BPA	330	77,8%	100%	N/A
Nevner ikke BPA	92	22%	N/A	N/A
Sum	422	99,8=100%	N/A	N/A

N/A = ikke gjeldende, ikke anvendbar

Tabell 4.22 – Andel kommuner som har liste over BPA-aktører, detaljer

Detaljer rundt aktuelle BPA-aktører	Antall	Prosent av 422 norske kommuner	Prosent av 330 norske kommuner som nevner BPA	Prosent av alle 299 B-kommuner
Har informasjon om bytte av BPA-aktør*	29	6,9%	8,8%	9,7%
* inkl. To tekster om bytte av BPA-aktør, én rettet mot folk med assistansebehov, og én rettet mot assistenter (Kongsberg kommune i Buskerud)	1	0,2%	0,3%	0,3%
* inkl. Skriver eksplisitt at de har fritt brukervalg (Ålesund i Møre og Romsdal, Elverum i Hedmark og Frogn kommune i Akershus)	3	0,5%	0,6%	0,7%
* inkl. Drifter ikke BPA selv, uttalt (Moss kommune i Østfold)	1	0,2%	0,3%	0,3%
* inkl. Kommunen kan organisere tjenestene selv, eller gjøre en avtale med andre aktører som tilbyr tjenestene.	1	0,2%	0,3%	0,3%
* inkl. Eksterne BPA-aktører i noen tilfeller. («Kvæfjord kommune ved Sykepleietjenesten/ Miljøarbeidertjenesten ha arbeidsgiveransvar i de fleste tilfeller».)	1	0,2%	0,3%	0,3%
* inkl. «Bruker for tiden Uloba»	1	0,2%	0,3%	0,3%
** Inkl. skriver eksplisitt at de kun drifter BPA selv, (Re kommune i Vestfold)	1	0,2%	0,3%	0,3%
* inkl. Skriver på nettsida at de kun drifter BPA selv, men de har i realiteten avtale med Uloba.	1	0,2%	0,3%	0,3%
Har ikke informasjon om bytte av BPA-aktør**	270	64%	81,8%	90,3%
Sum, B kommuner	299	72,8%	93,3%	102,8=100%
O-kommuner	31	7%	9,4%	N/A
Sum, kommuner som nevner BPA	330	79,8%	102,7=100%	N/A
Nevner ikke BPA	92	22%	N/A	N/A
Sum	422	101,8=100%	N/A	N/A

N/A = ikke gjeldende, ikke anvendbar

Tabell 4.23 – Andel kommuner som har/ikke har informasjon om satser på egenandel

Informasjon om egenandel	Antall	Prosent av 422 norske kommuner	Prosent av 330 norske kommuner som nevner BPA	Prosent av alle 299 B-kommuner
Har informasjon om egenandel	57	14%	17,3%	19%
Har ikke informasjon om egenandel	242	57%	73,3%	81%
Sum, B kommuner	299	71%	90,6%	100%
O-kommuner	31	7%	9,4%	N/A
Sum, kommuner som nevner BPA	330	78%	100%	N/A
Nevner ikke BPA	92	22%	N/A	N/A
Sum	422	100%	N/A	N/A

N/A = ikke gjeldende, ikke anvendbar

Litteratur- og nettressursliste

Rundskriv I-20/2000 til lov om sosiale tjenester mv. Brukerstyrt personlig assistanse

Rundskriv I-15/2005 - Brukerstyrt personlig assistanse (BPA) - utvidelse av målgruppen

Rundskriv I-9/2015 – Rettighetsfesting av Brukerstyrt personlig assistanse (BPA)

Prop. 86 L (2013-2014) Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak – Endringer i pasient- og brukerrettighetsloven (rett til brukerstyrt personlig assistanse – Forarbeider til lov og lovtekst

Digital agenda (Meld. St. 27 (2015–2016), Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Én digital offentlig sektor - Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019–2025, Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2019

Kommunenes sentralforbunds hørings svar til Helse- og omsorgsdepartementets høringsnotat om rettighetsfesting av BPA, 2013

Rapport: «Mitt liv – mitt ansvar. Ulobas erfaringsrapport om utviklingen av BPA – årsaker, konsekvenser og løsninger», Uloba 2017

Rapport: «Tjenestekonsesjonsanalyse - analyse av tjenestekonsesjoner om BPA utlyst i 2018», Uloba 2019

Rapport: «Likestilling og deltakelse i revers», Norges handikapforbund 2017

Rapport: Rokkan-senterets rapport «RETTIGHETSFESTING AV BPA – store forventninger, betinget suksess» av Ervik, Kjerstad, Skogedal Lindén og Rubecksen, 2017

Rapport: «Notat om BPA» utarbeidet av Agenda Kaupang for KS i 2017

Fædrelandsvennen 22.02.19, nettutgave, Trine Skei Grande om BPA

Nasjonal tjenestekatalog, Kommuneforlaget
<https://www.nasjonaltjenestekatalog.no/web/>

Norsk Standard: www.standard.no

CRPD - Konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne. Norsk oversettelse, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2013