

# BPA til folket!

En gjennomgang av hva norske kommuner formidler til sine innbyggere at BPA er

Kortversjon



**ULOBA**  
INDEPENDENT LIVING | NORGE

## **Innholdsfortegnelse**

Bakgrunn / 3

Sammendrag / 4

Kommunen opplyser: Hva er BPA? / 6

Kommunen opplyser: Hvem kan få BPA? / 8

I hvilken grad knytter kommunene BPA opp mot aktiv samfunnsdeltagelse? / 9

Hva sier kommunene om selvbestemmelse og frihet? / 12

Hva sier kommunene om arbeidsleders ansvar? / 13

Sluttnoter / 15

## Bakgrunn

Borgerstyrt personlig assistanse (BPA) er et verktøy utviklet av og for funksjonshemmede for å fremme deltagelse og likestilling. Intensjonen er at funksjonshemmede får samme muligheter som andre til å bli aktive bidragsyttere i samfunnet. Begrunnelsen for ordningen ble forsterket ved Norges ratifisering av CRPD-konvensjonen i 2013. BPA er nå sett på som et verktøy for likestilling, i forbindelse med Stortingets rettighetsfesting av ordningen i 2015 og i senere rundskriv 1-9/2015.

Siden rettighetsfestingen i 2015 har veksten i antall BPA-ordninger vært mer beskjedent enn forventet<sup>1</sup>. Undersøkelser avdekker stor avstand mellom intensjonen med BPA-ordningen, og det som møter mange funksjonshemmede gjennom kommunenes behandling av BPA-søknader<sup>2,3</sup>. En mulig grunn er at BPA skal realiseres av kommuner med ulik kunnskap om ordningen og med en sterk, selvstendig rettslig stilling til selv å foreta prioriteringer. Resultatet kan bli forskjellsbehandling og sprikende informasjon om tjenesten til kommunenes innbyggere. Enkelte kommuner forstår hva ordningen skal bidra til og være. Andre fortsetter å betrakte funksjonshemmede som klienter og brukere, og assistanseordninger som del av helse- og omsorgstjenestene i kommunene. Kommunene har ikke alltid en like lett oppgave. På tross av intensjoner og utsagn i rundskriv er BPA hjemlet i Helse- og omsorgstjenesteloven, hvor kommunene er pålagt å gi et forsvarlig tilbud til sine innbyggere. I mange kommuner blir forsvarlighet oppfattet som det som er strengt nødvendig, og at de forøvrig må veie ressursbruk i BPA og andre ordninger opp mot hverandre.

I tidsrommet 2018/2019 gjennomgikk vi hjemmesidene til samtlige norske kommuner. Vi har sett hva de skriver om borgerstyrt personlig assistanse. Det kommunene skriver på nettsidene sine er bare én side av hvordan en tjeneste utformes og fungerer i praksis. En kommune kan i prinsippet ha et godt BPA-tilbud uten å ha en god tekst om BPA på sine nettsider, og omvendt. Likevel gir dette et kildegrunnlag til å vurdere hvordan kommunene oppfatter BPA-ordningen.

Tekstene er systematisert og analysert etter et sett med kvalitative kriterier. Undersøkelsen i sin helhet kan du lese på Ulobas hjemmesider: <https://www.uloba.no/bpa-kommunenes-best-bevarte-hemmelighet/>. Denne rapporten presenterer hovedfunnene fra undersøkelsen «BPA ut til folket».

## Sammendrag

Høsten 2018 foretok Uloba en gjennomgang av hva samtlige norske kommuner skrev om BPA på sine nettsider. På det tidspunktet var det 422 kommuner i Norge. 92 av disse (22%) nevnte ikke BPA i det hele tatt. Blant de 330 kommunene som nevnte BPA, skrev 299 kommuner utfyllende informasjon i form av en setning eller mer. 31 kommuner nevnte kun BPA i en liste over ulike tjenester kommunen tilbyr, uten å utdype hva BPA er.



**22%** av norske kommuner skriver ikke noe som helst om BPA på sine nettsider



**9%** av norske kommuner nevner BPA kun på en liste over kommunale tjenester

Dette funnet er i seg selv oppsiktsvekkende. Mer enn 1 av 5 kommuner opplyser ikke om en tjeneste som er rettighetsfestet.

Mange kommuner beskriver BPA som «en alternativ måte å organisere tjenester på» eller de skriver at det er en tjeneste til funksjonshemmede. Det ligger makt i å beskrive hva noe er, og dermed også utelate hva det ikke er.

Etterhvert 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?

Ettersom datagrunnlaget materialiserte seg var det fem områder vi så nærmere på:

- Hva sier kommunene at BPA er?
- Hva sier kommunene om hvem som kan få BPA?
- I hvilken grad knytter kommunene BPA opp mot samfunnsdeltagelse?
- Hva sier kommunene om selvbestemmelse og frihet (for hvem, hva, hvor og når assistansen gjelder)
- Hva sier kommunene om arbeidsleders ansvar?

Vår overordnede konklusjon er at BPA er underkommunisert på norske kommuners hjemmesider. Til tross for noen lyspunkt og enkelte kommuner som skiller seg ut, bærer informasjonen preg av å være automatisert og lite gjennomtenkt. Resultatet er at svært mange personer med assistansebehov i Norge har dårlig tilgang på informasjon om hvilke rettigheter de har når det gjelder BPA.

**«Er BPA kommune-Norges best  
bevarte hemmelighet?»»**

## Kommunen opplyser: Hva er BPA?

### Intensjonen med BPA

Det var funksjonshemmede selv som fikk BPA innført i Norge, som et prøveprosjekt på begynnelsen av 1990-tallet. Uloba beskriver BPA som et frigjøringsverktøy, og definerer 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».<sup>4</sup>

Rundskrivet fra 2015, som kom etter rettighetsfestingen, definerer BPA på denne måten: «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.»

### Kommunenes beskrivelser er svært mangelfulle

Beskrivelsene som finnes på kommunenes hjemmesider avviker en hel del fra disse beskrivelsene. Nesten ingen BPA-beskrivelse kan spores tilbake til ordlyden fra 2015 som legger vekt på samfunnsdeltakelse og likestilling. I det store bildet ser vi at de aller fleste kommunene enten skriver at BPA er «en alternativ måte å organisere tjenester på» eller rett og slett at BPA er en tjeneste. Noen kommuner går til og med så langt at de sier tjenesten er knyttet til hjemmet. Et par kommuner beskriver BPA som en «tjeneste som gjør det mulig å bli boende hjemme». Slike formuleringer får oss til å tro at de tolker BPA som en tjeneste knyttet til hjemmet, og ikke som et likestillingsverktøy som skal bidra til samfunnsdeltakelse.

Den hyppigst brukte formuleringen på kommunenes hjemmesider er denne (eller varianter av den): «Innenfor det timeantallet du får tildelt, kan du i prinsippet styre hvem du vil ha som helper(e) og hva assistenten(e) skal gjøre. Målet er at du skal få et aktivt [og/eller] mest mulig uavhengig liv». 42% av alle norske kommuner, 60% av kommunene som har utfyllende beskrivelser av BPA, bruker varianter av denne standardsetningen, som kan spores tilbake til «Norsk tjenestekatalog», som gis ut av Kommuneforlaget .

Kun en forsvinnende liten andel, 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.

## **Eksempler på de beste BPA-beskrivelsene vi har sett**

*«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, nå en del av Viken fylke

*«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 tenesta i høve til eigne behov, innafor kommunalt vedtak og tildelt timetal.»*

Os kommune i Hordaland, nå en del av Vestland fylke

## Kommunen opplyser: Hvem kan få BPA?

De aller fleste kommuner definerer målgruppa for BPA som funksjonshemmede med bistandsbehov. Det er en uproblematisk beskrivelse med hensyn til intensjonen med BPA. Målgruppa blir likevel ikke helt lett å definere når vi trekker inn hvem som har rett til BPA og ikke. Her er det mange feiltolkninger. Mange skriver 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».

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. Fra 2020 gjelder retten også for de over 67 år, men kun hvis de tidligere har hatt BPA.

## Mange kommuner beskriver sitt tilbud om BPA som om rettighetsfestinga aldri har inntruffet

Gjennomgangen av nettsidene viser at kun 146 kommuner, 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. Dette er et svært lavt tall for en tjeneste som skal være en rettighet for de gruppene det gjelder.



Kun **35%** av norske kommuner informerer sine innbyggere om at BPA er en rettighet

Det er mange kommunale nettsider der grensene for retten til BPA tolkes som grensen for hvem som kan få BPA. Dette skjer til tross for at rundskrivet fra 2015 presiserer at kommunene kan innvilge BPA også til de som faller utenfor rettigheten, der det er hensiktsmessig.



## I hvilken grad knytter kommunene BPA opp mot aktiv samfunnsdeltagelse?

Et viktig mål for BPA-ordningen er samfunnsdeltakelse. Grunnen til at funksjonshemmede har kjempet fram BPA, er nettopp for å få mulighet til å delta i samfunnet på lik linje med alle andre. Når vi har analysert hvordan kommunene beskriver samfunnsdeltakelse i tekstene sine, har vi sett at beskrivelsene spriker veldig. De beste beskriver BPA som en ordning som skal bidra til deltakelse på samfunnets ulike arenaer, mens veldig mange kommuner har helt nøytrale beskrivelser.

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.

Omtrent 75% av kommunene med utfyllende tekster om BPA nevnte samfunnsdeltakelse i en eller annen form i sin definisjon av tjenesten.

Det viser at flertallet av kommunene inkluderer intensjonen om samfunnsdeltagelse i tekstene sine. Det er imidlertid viktig å presisere at det som står på nettsidene ikke nødvendigvis gjenspeiler kommunal praksis på BPA-feltet.

### Mye gjenstår før ordningen ser ut til å bidra til full samfunnsdeltagelse

Samtidig var det noen BPA-definisjoner som skilte seg negativt ut, ved å skrive at «BPA gis der andre tjenester ikke dekker behovet» og at BPA er en «Organisering ved behov for omfattende tjenester». Det å skrive at BPA gis der andre tjenester ikke dekker behovet, 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.

## Men det finnes lyspunkter!

Det aller beste sitatet om samfunnsdeltakelse finner vi i Kvæfjord kommune i Troms (nå Troms og Finnmark):

*"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 har 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.

Trøgstad kommune i Østfold (nå del av Indre Østfold kommune i Viken) 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".*

Hol kommune i Buskerud nevner både plikter, interesser, behov og ønsker. Svært få kommuner skriver om funksjonshemmedes plikter på noe vis:

*"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."*

**«Det er viktig å synliggjøre at funksjonshemmede er bidragsytere, i motsetning til å være passive mottakere av tjenester.»**

## Hva sier kommunene om selvbestemmelse og frihet?

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, kan bevege seg fritt og ta valg i livet sitt, som alle andre.

### Ordene hvem, hva, når og hvor beskriver på mange måter kjernen i BPA

Vi har undersøkt hvor hyppig kommunene nevner disse fire ordene. Kun 8,5% av alle norske kommuner, det vil si 36 kommuner på tidspunktet for datainnsamlingen, 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.



## Hva sier kommunene om arbeidsleders ansvar?

Et annet viktig kjennetegn ved BPA-ordningen er at arbeidsleder får et utvidet ansvar for å organisere egen hverdag, og for assistentenes arbeidshverdag. Det er viktig at informasjon om BPA inneholder dette aspektet ved ordningen, slik at potensielle arbeidsledere vet hva de går til hvis man velger å søke om BPA.

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. 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.

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. Dette betyr at de kommunene som velger å ha en beskrivelse av BPA på nettsidene, vektlegger arbeidsleders ansvar godt.

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.

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 behov
- ansvar for å organisere hverdagen sin ved hjelp av BPA
- reelt lederansvar for assistentene

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 et kommunalt synspunkt blir dette tre ganske ulike perspektiver på hvem kommunens tjenestemottakere er, og hva de skal fylle hverdagen med. Fra tjenestemottakerens synsvinkel kan forskjellen på disse perspektivene ha påvirkning på hva man kan forvente å få ut av livet sitt.

## **Avslutningsvis vil vi nevne to beskrivelser av arbeidsleders ansvar som utmerker seg**

*«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 ivaretatt.»*  
Svelvik kommune i Buskerud, nå Viken fylke

## Sluttnoter

1. Tilstandskartleggingen 2019, ULOBA
2. Mitt liv – mitt ansvar, ULOBA 2017
3. Likestilling og deltagelse i revers, Norges Handikapforbund 2017
4. Mitt liv – mitt ansvar. Ulobas erfaringsrapport om utviklingen av BPA – årsaker, konsekvenser og løsninger, Uloba 2017

**Forfatter:** Mari Liljenstrøm

**Ansvarlig utgiver:** Uloba – Independent Living Norge / [post@uloba.no](mailto:post@uloba.no)

**Layout:** Birgitte Daniella Nicolaysen / Kreativ leder

**Cover:** Finn Ståle / Fotograf