

Folket ønsker at BPA skal bli et reelt likestillingsverktøy

Rapport utarbeidet av Uloba – Independent Living Norge basert på en spørreundersøkelse gjennomført av Norstat



ULOBA
INDEPENDENT LIVING | NORGE

Innhold

Hovedfunn	3
Innledning	4
Analyse	5
80 prosent mener funksjonshemmede med assistansebehov bør bli møtt med likestillingspolitikk	5
78 prosent mener funksjonshemmede med assistansebehov bør få innvilget den personlige assistansen de trenger til å leve et likestilt liv	7
88 prosent mener funksjonshemmede som søker om BPA-timer til å være mor eller far bør bli behandlet likt, uavhengig av bostedskommune	9
77 prosent mener at staten bør forvalte BPA hvis kommunene ikke følger opp	12
Metode	14
Konklusjon	15
Vedlegg: Striden om BPA-ordningen	16
Brevet til ordførerne	17
KS svarer på tiltale	17
Funksjonshemmedes organisasjoner dokumenter rettighetsbrudd	19
Litteraturliste	20
Lovverk som det blir vist til i denne rapporten	21
Sluttnoter	22
Kontakt	23

Hovedfunn

Funn i denne undersøkelsen tyder på at over $\frac{3}{4}$ av befolkningen støtter følgende politikk:

- Funksjonshemmede med assistansebehov skal bli møtt med likestillingspolitikk.
- BPA-ordningen skal bli regulert slik at det offentlige innvilger funksjonshemmede søkere det antallet timer personlig assistanse de trenger for å ha like muligheter som ikke-funksjonshemmede.
- BPA-ordningen skal bli regulert slik at funksjonshemmede foreldre som søker om BPA til å fylle foreldrerollen skal bli behandlet likt, uavhengig av hvilken kommune de bor i.
- Stortinget skal overføre ansvaret for BPA til staten dersom det blir dokumentert at kommunene ikke følger opp Stortingets BPA-reform.

Støtten til likestillingspolitikken oppsummert i de fire punktene er svært stor, uavhengig av hvilket av partiene respondentene sympatiserer med. Andelen respondenter som sympatiserer med SV, Ap, Sp eller Frp som støtter likestillingspolitikken, er noe høyere enn blant Høyre-sympatisørene.

Innledning

Stortinget fattet i 2013 og 2014 to enstemmige vedtak om likestillingspolitikk rettet mot funksjonshemmede: Ratifiseringen av FN-konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter (KUD, 2020) og rettighetsfestingen av borgerstyrt personlig assistanse¹ (BPA) (HOD, 2014).

Kort oppsummert anerkjenner Stortinget at:

1. Politikken rettet mot funksjonshemmede med assistansebehov skal ha likestilling som mål.
2. Myndighetene skal innvilge funksjonshemmede med assistansebehov den personlige assistansen de trenger til å delta i eget hjem, i lokalmiljøet og i samfunnet.
3. En søknad om BPA fra en funksjonshemmet borger skal bli behandlet likt, uavhengig av hvor i landet borgeren bor.

Dokumentasjon fra kommunene selv, funksjonshemmedes organisasjoner og flere ombud viser at KS² og deler av kommune-Norge er uenig i og/eller forvalter BPA i strid med, de tre prinsippene nevnt over. Denne dokumentasjonen blir presentert og drøftet i vedlegget til denne rapporten. Striden om hvordan kommunene skal forvalte BPA har bidratt til at ordningen har vært på den politiske dagsorden i mange år.

Stortinget og regjeringen ønsker å sikre at BPA blir forvaltet i tråd med intensjonen med rettighetsfestingen. I perioden fram til desember 2021 utreder et utvalg BPA-ordningen. I NOU'en skal de foreslå forbedringer i BPA-ordningen. I mandatet framgår det at utvalget skal bidra til at BPA kan «defineres som et likestillingsverktøy, og ikke en helseordning» (HOD, 2019a).

I denne spørreundersøkelsen, utført av Norstat på oppdrag fra Uloba, har 1 000 personer over 17 år fra hele Norge tatt stilling til fire spørsmål og påstander om politikk som har som mål å gjøre BPA til et reelt likestillingsverktøy for funksjonshemmede med assistansebehov. Respondentene har valgt svaralternativer på en skala fra 1 til 5 der 1 er helt enig og 5 er helt uenig. Svaralternativ 2 blir omtalt som delvis enig. Svaralternativ 4 blir omtalt som delvis uenig.

Analyse

De fire påstandene og spørsmålene respondentene har tatt stilling til handler om støtte til følgende prinsipper:

1. At det å møte funksjonshemmede med assistansebehov med likestillingspolitikk handler om å sikre dem like muligheter.
2. At funksjonshemmede med assistansebehov skal få innvilget den personlige assistansen de trenger for å kunne ha samme muligheter som ikke-funksjonshemmede på samme alder.
3. At funksjonshemmede mødre og fedre skal bli behandlet likt når de søker om personlig assistanse til å følge opp egne barn, uavhengig av hvor i landet de bor.
4. At BPA-forvaltere som ikke forvalter BPA i tråd med intensjonen må bli fratatt ansvaret for ordningen.

80 prosent mener funksjonshemmede med assistansebehov bør bli møtt med likestillingspolitikk

Tabell 1

«Det offentlige bør sikre at funksjonshemmede med assistansebehov har like muligheter til livsutfoldelse som det andre på samme alder har.»

Svar	Andel
1 Helt enig	58 %
2 Delvis enig	22 %
3 Verken enig eller uenig i påstanden	10 %
4 Delvis uenig	6 %
5 Helt uenig	5 %
Totalt	100 %
Antall respondenter totalt	1 000

80 prosent av respondentene er helt enig eller delvis enig. Det kan tyde på at en svært stor andel av befolkningen støtter likestillingspolitikk som har som mål å gi funksjonshemmede med assistansebehov de samme

mulighetene til livsutfoldelse som det ikke-funksjonshemmede på samme alder har. Det er politisk konsensus i Norge om at en god BPA-ordning er viktig for at alle funksjonshemmede med assistansebehov skal kunne ha like muligheter som det ikke-funksjonshemmede har (HOD, 2014; Stortinget, 2014).

Relativt få, 11 prosent, er helt eller delvis uenig i at funksjonshemmede med assistansebehov skal bli møtt med likestillingspolitikk.

Respondentene i befolkningsundersøkelsen har svart på spørsmålet «Hvilket politisk parti ville du stemt på dersom det var stortingsvalg i morgen?»

Tabell 2

Respondenter som er enig (helt enig eller delvis enig) i påstanden fordelt på partipreferanse.

«Det offentlige bør sikre at funksjonshemmede med assistansebehov har like muligheter til livsutfoldelse som det andre på samme alder har.»

Partipreferanse	Andel enig	Antall enig	Totalt antall
SV	87 %	63	72
Ap	83 %	145	175
Sp	84 %	148	176
Høyre	69 %	121	175
FrP	78 %	51	66

Tallene kan tyde på at respondentene, uavhengig av hvilket parti de sympatiserer med, i stor grad er enig i at funksjonshemmede med assistansebehov bør bli møtt med likestillingspolitikk. Det er interessant at støtten er størst blant respondentene som stemmer rødgrønt. 83, 84 og 87 prosent er svært høye andeler.

Høyre og Frp har prioritert reformen som skulle sikre funksjonshemmede med assistansebehov like muligheter, rettighetsfestingen av BPA, høyt de siste årene³. Sympatisørene til Høyre og Frp støtter også i stor grad enig i at funksjonshemmede skal bli møtt med likestillingspolitikk. Det er en noe lavere andel høyre-sympatisører som støtter slik politikk, enn blant dem som stemmer rødgrønt.

På tross av et beskjedent antall svar er det verdt å merke seg at 20 av 20 Krf-sympatisører, samt 38 av 41 Rødt-sympatisører, er enig i påstanden.

78 prosent mener funksjonshemmede med assistansebehov bør få innvilget den personlige assistansen de trenger til å leve et likestilt liv

I spørreundersøkelsen ble det opplyst at «påstandene handler om tjenester til funksjonshemmede med assistansebehov som det offentlige finansierer». Respondentene ble altså opplyst om at de tok stilling til politikk som skattebetalerne finansierer.

Vi forventet at mange i respondentgruppen ikke kjenner noen funksjonshemmede med assistansebehov. For at flest mulig skulle kunne sette seg inn i hvordan det er å ha et assistansebehov er neste påstand en hypotetisk situasjon om respondenten selv. Vi antar at dette har bidratt til at en høy andel respondenter har kunnet ta stilling til den.

Tabell 3

Respondentene som oppga at de ikke er funksjonshemmet.

«Hvis jeg ble utsatt for en alvorlig trafikkulykke så ville jeg forvente at det offentlige innvilget den personlige assistansen jeg trengte for å kunne leve mest mulig likt slik jeg lever i dag.»

Svar	Andel
1 Helt enig	54 %
2 Delvis enig	24 %
3 Verken enig eller uenig i påstanden	11 %
4 Delvis uenig	7 %
5 Helt uenig	4 %
Totalt	100 %
Antall respondenter totalt	947

947 respondenter som svarte «nei» på spørsmålet «Er du funksjonshemmet?» tok stilling til denne påstanden. Vi kan derfor anta at de 78 prosent av respondentene som sa seg helt enig eller delvis enig i påstanden ikke er funksjonshemmet. Dette funnet kan tyde på at de aller fleste ikke-funksjonshemmede i Norge støtter følgende politikk: Det offentlige skal innvilge og finansiere alle de timene med personlig assistanse som skal til for at funksjonshemmede med assistansebehov kan leve et likestilt liv.

Dette tyder på at det er bred folkelig støtte til å forkaste dagens tilnærming til å utmåle BPA-timer: «Kommunens vedtak skal angi rammen for den bistanden som tildeles som BPA. Utmålingen skal ligge på et „forsvarlig nivå“. Tjenesteomfanget skal være det samme som kommunen ville gitt om kommunen selv skulle stått for tjenesteytingen gjennom de ordinære omsorgstjenestene» (HOD, 2014: 12).

Denne føringen fra Stortinget og regjeringen har resultert i at flere kommuner har benyttet standardsatser for utmåling av helse- og omsorgstjenester når de saksbehandler BPA-søknader. I en del tilfeller blir resultatet et vedtak med akkurat nok assistansetimer til å bo og leve i eget hjem (Uloba, 2017).

Funnet over tyder på at 78 prosent av befolkningen forventer at det offentlige skal innvilge funksjonshemmede med assistansebehov nok personlig assistanse til å delta i samfunnet på lik linje med ikke-funksjonshemmede. Det kan dermed se ut til at det er sterk folkelig støtte til at BPA-timer skal bli utmålt med utgangspunkt i hva som hensiktsmessig for at BPA-søkeren skal kunne bli likestilt med ikke-funksjonshemmede.

Tabell 4

Respondenter som er enig (helt enig eller delvis enig) i påstanden fordelt på partipreferanse. Respondentene oppga at de ikke er funksjonshemmet.

«Hvis jeg ble utsatt for en alvorlig trafikkulykke så ville jeg forvente at det offentlige innvilget den personlige assistansen jeg trengte for å kunne leve mest mulig likt slik jeg lever i dag.»

Partipreferanse	Andel enig	Antall enig	Totalt antall
SV	75 %	50	67
Ap	81 %	139	171
Sp	82 %	138	168
Høyre	73 %	122	167
FrP	77 %	46	60

Tallene kan tyde på at respondentene som ikke er funksjonshemmet, uavhengig av hvilket parti de sympatiserer med, i stor grad støtter denne politikken: Det offentlige skal innvilge og finansiere alle de timene med personlig assistanse som skal til for at funksjonshemmede med assistansebehov kan leve et likestilt liv.

Rundt ¾ av respondentene som sympatiserer med Høyre, SV og FrP ser ut til å støtte en slik politikk. Blant Ap- og Sp-sympatisørene støtter 8 av 10 denne likestillingspolitikken. Det er også verdt å merke seg at 36 av 38 Rødt-sympatisører er enig. Totalt sett ser altså støtten til denne politikken ut til å være litt sterkere blant dem som stemmer rødgrønt, enn dem som stemmer på de borgerlige partiene.

88 prosent mener funksjonshemmede som søker om BPA-timer til å være mor eller far bør bli behandlet likt, uavhengig av bostedskommune

Tabell 5

«Funksjonshemmede foreldre bør bli behandlet likt når de søker om personlig assistanse til å følge opp barnet sitt, uavhengig av hvilken kommune de bor i.»

Svar	Andel
1 Helt enig	78 %
2 Delvis enig	10 %
3 Verken enig eller uenig i påstanden	6 %
4 Delvis uenig	2 %
5 Helt uenig	5 %
Totalt	100 %
Antall respondenter totalt	1 000

88 prosent av respondentene er helt enig eller delvis enig i påstanden. 7 prosent er helt eller delvis uenig. Det kan tyde på at nesten hele befolkningen mener Stortinget må sikre at BPA-søkere bli behandlet likt, uavhengig av hvor de bor.

Påstanden omhandler funksjonshemmede foreldre siden funn i «Tilstandskartlegging 2019» tyder på at det er gruppen som «i minst grad møter forståelse fra kommunen for at de trenger BPA for å ha samme muligheter som ikke-funksjonshemmede på samme alder» (Uloba, 2020: 13). Rapporten dokumenterer at 65 prosent av respondentene i denne gruppen opplever at kommunen har vært negativ til å innvilge BPA-timer som hun/han kan bruke til å være mor/far.

Dette står i kontrast til det BPA-ministre har kommunisert om hvordan kommunene skal møte foreldre som søker om BPA til å fylle foreldrerollen. I 2009 argumenterte daværende helse- og omsorgsminister Bjarne Håkon Hansen (Ap) for at begrepet «dagliglivets gjøremål» i sosialtjenesteloven signaliserer at kommunene kan innvilge BPA-timer til å fylle foreldrerollen:

«Selv om det ikke er uttrykkelig nevnt i forarbeidene til loven, må det legges til grunn at „dagliglivets gjøremål“ vil kunne omfatte aktiviteter og samvær med familie og barn som en naturlig del av hverdagen, jf. at loven skal bidra til at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig og til å ha en aktiv og meningsfylt tilværelse i fellesskap med andre» (Stortinget, 2009).

Bjarne Håkon Hansen tok initiativ til stortingsvedtaket om å flytte BPA-ordningen fra sosialtjenesteloven til helse- og omsorgstjenesteloven i 2011. Den nye loven inneholder ikke begrepet «dagliglivets gjøremål». Dermed forsvant også en knagg kommunene kunne henge vedtak om BPA-timer til å fylle foreldrerollen på.

Den politiske intensjonen om at kommuner skal vurdere behovet for BPA-timer til å fylle foreldrerollen har imidlertid blitt stadfestet under både rødgrønt og blåblått styre etter den tid (Skogseth, 2018).

Det er altså bred politisk enighet om at kommunene skal vurdere behovet for BPA-timer til å fylle foreldrerollen på lik linje med andre assistansebehov. En klar majoritet av dem som har gått i dialog med kommunen om BPA-timer til å være mor eller far ser imidlertid ut til på ha negativ erfaring med dette. Funn i denne befolkningsundersøkelsen viser overveldende støtte til en politikk som sikrer funksjonshemmede med assistansebehov lik mulighet til å få innvilget BPA-timer til å fylle foreldrerollen, uavhengig av bosted.

Dette tydet på at Stortinget må gjøre følgende om både politisk intensjon og befolkningens vilje skal bli realisert: Vedta i lovs form at BPA-forvalteren skal vurdere søknader om BPA til å være forelder på samme måte som søknader om BPA-timer til å spise, personlig hygiene og lignende.

Tabell 6

Respondenter som er enig (helt enig eller delvis enig)
i påstanden fordelt på partipreferanse.

«Funksjonshemmede foreldre bør bli behandlet likt når de søker om personlig assistanse til å følge opp barnet sitt, uavhengig av hvilken kommune de bor i.»

Partipreferanse	Andel enig	Antall enig	Totalt antall
SV	90 %	68	72
Ap	89 %	156	175
Sp	92 %	162	176
Høyre	83 %	145	175
FrP	92 %	61	66

Tallene kan tyde på at respondentene, uavhengig av hvilket parti de sympatiserer med, i svært stor grad er enig i at funksjonshemmede foreldre bør bli behandlet likt når de søker om BPA til å fylle foreldrerollen, uavhengig av bosted. Blant respondentene som sympatiserer med de tre største rødgrønne partiene, samt FrP, støtter rundt 90 prosent denne likebehandlingspolitikken. En litt lavere andel høyre-sympatisører støtter denne politikken.

20 av 20 KrF-velgerne og 39 av 41 Rødt-velgerne i respondentgruppen er enig i at bostedskommune ikke skal avgjøre hvorvidt funksjonshemmede foreldre får innvilget BPA-timer til fylle foreldrerollen eller ikke.

77 prosent mener at staten bør forvalte BPA hvis kommunene ikke følger opp

Tabell 7

«Det har gått seks år siden kommunene fikk ansvaret for å gjennomføre en likestillingsreform for funksjonshemmede. Status er at mange kommuner ikke har startet arbeidet med å gjennomføre reformen enda. I hvilken grad er du enig i at staten bør få ansvaret for å gjennomføre likestillingsreformen slik at funksjonshemmede opplever at den blir gjennomført på lik måte i hele landet?»

Svar	Andel
1 Helt enig	58 %
2 Delvis enig	19 %
3 Verken enig eller uenig i påstanden	16 %
4 Delvis uenig	3 %
5 Helt uenig	3 %
Totalt	100 %
Antall respondenter totalt	1 000

Før vi analysere funnene: En forklaring av påstanden. Siden respondentene neppe har forutsetning for å vurdere kommunenes oppfølging av Stortingets BPA-reform er den ikke nevnt i påstanden. Men den omtalte likestillingsreformen for funksjonshemmede er rettighetsfestingen av BPA. Kommunene fikk ansvar for reformen. Den trådte i kraft 1. januar 2015, altså seks år før denne befolkningsundersøkelsen ble gjennomført.

I rapporten Tilstandskartlegging 2019 (Uloba, 2020) dokumenterer vi at mange kommuner ikke har startet arbeidet med å gjennomføre BPA-reformen, eller kun har tatt små skritt:

- Regjeringen forventet at samtlige kommuner satset på BPA-ordningen. 1.1.2020 hadde 0 personer vedtak om BPA i 74 kommuner i Norge.
- Stortinget, regjeringen og KS forventet at en rettighetsfesting ville medføre at kommunene innvilget BPA til en betydelig andel av de 14 500 funksjonshemmede som har individuell rett til BPA. I perioden 1.1.2015–1.1.2020 utgjorde økningen i antall aktive BPA-vedtak 16–27 prosent av regjeringen og KS sin forventede økning for femårsperioden.⁴

Regjeringens begrunnelse for å nedsette et BPA-utvalg er at en BPA-søkers mulighet for å få et BPA-vedtak i stor grad avhenger av hvilken kommune hen bor i, og at mange med BPA ikke opplever at kommunene forvalter ordningen som et likestillingsverktøy: «[D]et er for store forskjeller mellom kommunene, og mange som benytter dagens ordninger opplever at den ikke fungerer etter intensjonen.» (HOD, 2019b) I Granavolden-plattformen heter det: «Regjeringen vil: Definere BPA-ordningen som et likestillingsverktøy, og ikke en helseordning» (H, Frp, V, KrF, 2019).

77 prosent av respondentene er helt enig eller delvis enig i påstanden om flytting av BPA til staten. Det tyder på at en klar majoritet av befolkningen mener at nasjonale politikere må agere når det foreligger dokumentasjon på at kommune-Norge ikke gjennomfører BPA-reformen. Funnet tyder på at over ¾ av befolkningen mener at Stortinget bør overføre ansvaret for BPA-ordningen fra kommunene til staten.

Tabell 8

Respondenter som er enig (helt enig eller delvis enig) i påstanden fordelt på partipreferanse.

«Det har gått seks år siden kommunene fikk ansvaret for å gjennomføre en likestillingsreform for funksjonshemmede. Status er at mange kommuner ikke har startet arbeidet med å gjennomføre reformen enda. I hvilken grad er du enig i at staten bør få ansvaret for å gjennomføre likestillingsreformen slik at funksjonshemmede opplever at den blir gjennomført på lik måte i hele landet?»

Partipreferanse	Andel enig	Antall enig	Totalt antall
SV	83 %	60	72
Ap	78 %	137	175
Sp	82 %	144	176
Høyre	69 %	121	175
FrP	82 %	54	66

Dette tyder på at rundt 80 prosent av velgerne til de tre rødgrønne partiene SV, Ap og Sp støtter at Stortinget overfører ansvaret for BPA-ordningen fra kommunene til staten. Det er interessant at hele 82 prosent av Sp-sympatisørene støtter denne politikken. Senterpartiet blir regnet som partiet som er mest opptatt av å sikre kommunenes posisjon.

Blant respondentene som støtter de blåblå partiene er det høyere andelen FrP-sympatisører enn Høyre-sympatisører som støtter overføring av BPA til staten. Over ¾ av dem som vil stemme Høyre støtter imidlertid denne politikken.

Metode

Norstat gjennomførte spørreundersøkelsen 9.–16. februar 2021.

1 000 respondenter svarte blant annet på spørsmål om kjønn, alder, bosted og partipreferanse («Hvilket politisk parti ville du stemt på dersom det var stortingsvalg i morgen?»). Respondentgruppen er i all hovedsak representativ på alle disse variablene. På én av bakgrunnsvariablene ser utvalget ut til å være skjevt. Fire prosent av respondentene svarte ja på spørsmålet «Er du funksjonshemmet». Til sammenligning oppga 20 prosent av respondentene i Difi sin befolkningsundersøkelse at de er funksjonshemmet (Bufdir, 2020). Funksjonshemmede er altså mest sannsynlig underrepresentert i respondentgruppen, og andelen ikke-funksjonshemmede som svarte på spørreundersøkelsen ser ut til å være høyere enn i befolkningen.

Prosent er oppgitt uten desimaler. I enkelte av tabellene er derfor summen av prosentandelene enten 99 eller 101 grunnet avrunding opp eller ned.

Vi har i første rekke analysert hva respondentene som vil stemme henholdsvis SV, Ap, Sp, Høyre og Frp mener om de fire påstandene og spørsmålene. Det er færre enn 50 respondenter som oppgir at de ville stemt på hver av de andre partiene. Vi tar kun med tall som omhandler respondentene som sympatiserer med henholdsvis Rødt, Miljøpartiet De Grønne, KrF og Venstre der tendensen er veldig tydelig.

Konklusjon

Funn i denne undersøkelsen tyder på at over ¾ av befolkningen ser ut til å støtte følgende politikk:

- Funksjonshemmede med assistansebehov skal bli møtt med likestillingspolitikk.
- BPA-ordningen skal bli regulert slik at det offentlige innvilger funksjonshemmede søkere det antallet timer personlig assistanse de trenger for å ha like muligheter som ikke-funksjonshemmede.
- BPA-ordningen skal bli regulert slik at funksjonshemmede foreldre som søker om BPA til å fylle foreldrerollen skal bli behandlet likt, uavhengig av hvilken kommune de bor i.
- Stortinget skal overføre ansvaret for BPA til staten dersom det blir dokumentert at kommunene ikke følger opp Stortingets BPA-reform.

Funnene samsvarer med et annet funn i befolkningsundersøkelsen:

76 prosent av respondentene er enig (helt eller delvis) i at funksjonshemmedes menneskerettigheter skal kunne legges til grunn for en fellende dom mot en kommune som har fattet et vedtak som diskriminerer en funksjonshemmet innbygger (Uloba, 2021a).

Sett under ett tyder funnene på at over ¾ av befolkningen er mer opptatt av at funksjonshemmede skal kunne nyte sine menneskeretter (slik som retten til personlig assistanse), enn at kommunene skal ha makt til å fatte beslutninger som setter store begrensninger for funksjonshemmede rett til livsutfoldelse.

Det kan se ut som om et stort flertall av befolkningen støtter å skrote dagens ordning, hvor kommunen bruker sitt helse- og omsorgsfaglige skjønn til å innvilge BPA-timer innenfor kommunens rammebudsjett. Folk flest ser ut til å støtte kravet om at staten forvalter BPA-ordningen med en finansiering som sikrer søkerne nok BPA-timer til å bli likestilt. Det kan dermed se ut til at befolkningen i stor grad støtter forvaltning av BPA med en form for overslagsbevilgning.

Støtten til den nevnte likestillingspolitikken rettet mot funksjonshemmede er svært stor, uavhengig av hvilket av partiene respondentene sympatiserer med. Andelen av respondentene som sympatiserer med SV, Ap, Sp og Frp som støtter likestillingspolitikken er noe høyere enn blant Høyre-sympatisørene.

Vedlegg:

Striden om BPA-ordningen

Stortinget ratifiserte i 2013 FN-konvensjonen for funksjonshemmedes rettigheter (CRPD). Norge er dermed forpliktet til å sikre funksjonshemmede som trenger det «den personlige bistand som er nødvendig for å kunne bo og være inkludert i samfunnet og for å forhindre isolasjon eller segregering fra samfunnet» (KUD, 2020). Konvensjonen gjelder på alle forvaltningsnivå.

I en utdypende kommentar tydeliggjør FN-komiteen som følger opp CRPD hva «personlig bistand» er.

- Bistanden skal være utmålt og tilpasset til den enkelte borger.
- Individet skal ha mulighet til å avgjøre hva man ønsker assistanse til, samt hvor, når, av hvem og hvordan assistansen skal bli utført (FN, 2017).

I Norge er borgerstyrt personlig assistanse (BPA) den eneste assistansetjenesten som på en helhetlig måte kan sikre funksjonshemmede med assistansebehov den personlige bistanden FN og CRPD-komiteen beskriver.

I 2014 rettighetsfestet da også Stortinget BPA for å «følge opp intensjonen i FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne» (HOD, 2014: 5). Siden FN-konvensjonen gjelder alle funksjonshemmede vedtok Stortinget at den individuelle retten til BPA skulle gjelde alle funksjonshemmede under 67 år med store og varige assistansebehov, uavhengig av hvilken diagnose man måtte ha. Stortinget påla kommunene å fortsette å tilby BPA til funksjonshemmede med moderat til middels assistansebehov, samt dem over 66 år.

I Stortingsmeldingen framgår det at rettighetsfestingen skal medføre en maktforskyvning fra kommune til innbygger: «Med en slik rett kan brukeren selv kreve å få styre tildelte tjenesterressurser til personlig assistanse og til avlastning for foreldre til barn med store funksjonsnedsettelse» (HOD, 2014: 5). For dem med individuell rett til BPA skulle reformen avslutte perioden der «muligheten til å få tjenester organisert som BPA er avhengig av hvilken kommune en er bosatt i» (HOD, 2014: 16).

Satsingen på BPA skulle bidra til at flere funksjonshemmede ble likestilte: «Brukerstyrt personlig assistanse er et viktig bidrag til likeverd, likestilling og samfunnsdeltakelse for personer med nedsatt funksjonsevne og stort behov for bistand» (HOD, 2014: 16). 1. januar 2015 fikk om lag 14 500 funksjonshemmede med stort og varig assistansebehov individuell rett til BPA.

Brevet til ordførerne

I februar 2017 ser imidlertid Bent Høie seg nødt til å sende et usedvanlig skarpt brev til alle landets ordførere: «Som helse- og omsorgsminister mottar jeg stadig henvendelser fra brukere og ulike brukerorganisasjoner der det dels hevdes at kommunene ikke følger opp intensjonene bak denne rettighetsfestingen, dels hevdes at kommunene organiserer BPA på en lite brukervennlig måte. [...] Det er nå opp til den enkelte kommune å ta i bruk dette frigjøringsverktøyet i samsvar med Stortingets vedtak» (HOD, 2017).

Høie presiserer at dersom det blir dokumentert at kommunene ikke følger opp «vil regjeringen kunne bli nødt til å se på ytterligere tiltak for å sikre brukernes rettigheter» (HOD, 2017).

KS svarer på tiltale

I april 2017 svarer kommunenes organisasjon KS på tiltale. I et notat utarbeidet for KS til konsultasjonsordningen mellom kommunesektorens interesseorganisasjon og regjeringen heter det: «Utgangspunktet for BPA var å etablere en alternativ og mer fleksibel organisasjonsform for ordinære kommunale tjenester i form av praktisk bistand» (Nesland, 2017: s. 20).

Rapportforfatteren nevner at Stortinget har vedtatt at BPA kan bli brukt utenfor hjemmet. Likevel framstår det som om Stortinget har vedtatt at BPA er en alternativ organisering av hjemmetjenester: «Etter rettighetsfestingen synes det å være noen misforståelser i kommunikasjonen rundt organisering av BPA som organisasjonsform for praktisk bistand. Den første misforståelsen er at BPA er en særskilt tjeneste som skiller seg fra annen praktisk bistand utført av kommunen» (Nesland, 2017: s. 20).

«Annen praktisk bistand», ofte omtalt som hjemmehjelp, er definert som en helse- og omsorgstjeneste. I notatet blir det argumentert for at BPA er en helse- og omsorgstjeneste. Avsender KS argumenterer altså for at BPA-ordningen er et helse- og omsorgspolitisk spørsmål, ikke et likestillingspolitisk spørsmål.

Notatet er basert på en spørreundersøkelse der ledere i 69 kommuner deltok, samt dybdeintervjuer med ledere i 5 kommuner. I intervjuene framgår det at flere kommuner er delvis uenig med Stortinget om hva intensjonen med BPA er. I notatet framgår det også at kommunenes forståelse av BPA som «en alternativ og mer fleksibel organisasjonsform for ordinære kommunale tjenester i form av praktisk bistand», bidrar til å forklare hvorfor mange kommuner ikke innvilger BPA-søkere det timeantallet de trenger for å dekke sitt assistansebehov:

«I intervjuer med kommunene viser flere til ulikheter i kommuners og brukeres oppfatning av hva BPA er og hvilke arbeidsoppgaver assistentene i ordningen kan benyttes til. Uenighetene i oppfatning kan dreie seg om hvorvidt arbeidsoppgavene faller innenfor personlig assistanse og avlastning, eller hvorvidt tjenestene kan utføres på reise til andre kommuner, på feriereiser og ved sykehusinnleggelser. Det er for eksempel uenighet om det å male huset, gå tur med hunden uten bruker, klippe gresset eller hjelpe familiemedlemmer med praktiske oppgaver kan betegnes som personlig assistanse og avlastning. Det nevnes at brukerorganisasjonene har en rolle i å kommunisere hva BPA faktisk er og ikke er, men det påstås at brukerorganisasjonene over tid har gjort BPA til noe mer enn det som var intensjonen ved BPA» (Nesland, 2017: s. 20).

Kommunene viser her til formuleringene «personlig assistanse» og «avlastning» i helse- og omsorgstjenesteloven. Det later til at de mener at lovgivers valg av begreper begrenser deres mulighet til å innvilge BPA-timer til gressklipping.

Deler av kommune-Norge er altså uenig i Stortingets vedtak om at intensjonen med BPA er at arbeidslederen i BPA-ordningen skal bestemme hva man ønsker assistanse til, og hvor assistansen skal bli utført. Kommuner som mener funksjonshemmede ikke skal kunne bruke BPA-timer til å holde hus og hage i hevd eller stille opp for familien, innvilger neppe tilstrekkelig assistansetimer til å dekke assistansebehovet⁵.

KS oppfatter heller ikke at forvaltningsnivået som i dag har ansvaret for BPA-ordningen, kommunene, er pålagt å saksbehandle en BPA-søknad likt og i tråd med FN-konvensjonen for funksjonshemmedes rettigheter. På et seminar i regi av likestillingsombudet uttalte Helge Eide, KS sin områdedirektør for samfunn, velferd og demokrati, dette:

«Alle slike konvensjoner, de binder staten. Slik at staten Norge er bundet av konvensjonen. Når det gjelder kommunene, som er et selvstendig forvaltningsnivå, så er de bundet av norsk lov [...]. Så i spørsmål om oppfølgingen av konvensjonen for kommunene så er det juridisk sett spørsmålet: „Følger vi norsk lov? Ja eller nei“» (LDO, 2020).

I februar 2021 foreslo KS at Stortinget skulle gi kommunene frihet til å ignorere flere lovpålagte rettigheter som innbyggerne har, herunder rettighetsfestingen av BPA. «[D]et må være anledning til å prioritere lokalt. Et likeverdig tilbud trenger ikke bety et likt tilbud, for landet vårt er forskjellig. Hvis man skal finne bedre svar for framtida, da kan ikke alle gjøre det likt», forklarte KS-leder Bjørn Arild Gram (Henmo, 2021).

Funksjonshemmedes organisasjoner dokumenter rettighetsbrudd

I perioden etter KS publiserte sitt BPA-notat offentliggjorde funksjonshemmedes organisasjoner en rekke rapporter som dokumenterer at mange kommuner forvalter BPA-ordningen i strid med Stortingets intensjon (Uloba, 2017, 2020; FFO, 2018; NHF, 2018; 125 organisasjoner, 2019). Flere pasient- og brukerombud og Likestillings- og diskrimineringsombudet har påpekt det samme i årsmeldinger og brev til regjeringen.

Påtrykket fra sivilsamfunnet og ombudene har ført til at partiene på Stortinget har satt BPA på dagsorden en rekke ganger. I 2019 nedsatte regjeringen et utvalg som i perioden september 2019 – desember 2021 utreder BPA-ordningen. Daværende eldre- og folkehelseminister Sylvi Listhaug hadde ansvaret for BPA da utvalget ble nedsatt. Listhaug mener utredningen er nødvendig fordi mange kommuner i dag ikke forvalter BPA i tråd med Stortingets intensjon:

«BPA er en flott ordning når den fungerer godt. Men det er for store forskjeller mellom kommunene, og mange som benytter dagens ordninger opplever at den ikke fungerer etter intensjonen. Vi setter derfor ned et utvalg som skal gjennomgå ordningen i sin helhet og foreslå forbedringer» (HOD, 2019b).

Spørreundersøkelsen som blir presentert i denne rapporten handler om hvorvidt befolkningen støtter forbedringer av BPA-ordningen hvor likestilling og lik behandling, uavhengig av bosted, er målsetningene.

Litteraturliste

- 125 sivilsamfunnsorganisasjoner (2019) Alternative report to the UN Committee on The Rights of Persons with Disabilities. [Rapport. \(lenke\)](#). Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon med flere.
- Bufdir (2020) Antall med nedsatt funksjonsevne. [Nettartikkel med henvisning til Difi sin befolkningsundersøkelse \(lenke\)](#). Oppdatert 14. august 2020.
- FFO (2018) Rettighetsfesting av BPA. Erfaringer fra FFOs brukerorganisasjoner. [Rapport \(lenke\)](#).
- FN (2017) General Comment No. 5 on living independently and being included in the community. CRPD/C/GC/5. [FN-dokument \(Ekstern lenke\)](#).
- LDO (2020) Likestillings- og diskrimineringsombudets seminar 10.09.2020: «Hvordan bedre bosituasjonen for utviklingshemmede?» [Video publisert på YouTube.com \(lenke\)](#). Tidskode: 2:20:44–2:21:13
- H, Frp, V og KrF (2019) Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti. [Regjeringserklæring publisert 17.01.2019 \(lenke\)](#).
- HOD (2014) Prop. 86 L (2013–2014) Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak) Endringer i pasient- og brukerrettighetsloven (rett til brukerstyrt personlig assistanse). [Storingsproposisjon \(lenke\)](#). Helse- og omsorgsdepartementet.
- HOD (2017) Kjære ordfører! [Brev fra statsråd Bent Høie til landets ordførere \(lenke\)](#). Sendt februar 2017. Helse- og omsorgsdepartementet.
- HOD (2019a) Mandat til utvalg om brukerstyrt personlig assistanse. [Dokument lastet ned fra regjeringen.no 12.03.2021 \(lenke\)](#). Helse- og omsorgsdepartementet.
- HOD (2019b) BPA-ordningen skal gjennomgå og forbedres. [Artikkel publisert på Regjeringen.no 20.09.2019 \(lenke\)](#).
- KUD (2020) FN-konvensjonen om rett til menneske med nedsett funksjonsevne (CRPD). [Artikkel oppdatert 29.09.2020 \(lenke\)](#).
- Nesland, A. (2017) Notat om BPA til konsultasjonsordningen. [Notat utarbeidet av Agenda Kaupang for KS \(lenke\)](#).

- Henmo, J. B. (2021) Tenker nytt. Nyhetsartikkel publisert i Klassekampen 4. februar 2021.
- NHF (2018) Likestilling og deltakelse i revers? En undersøkelse av hvordan funksjonshemmede opplever brukerstyrt personlig assistanse (BPA). [Rapport \(lenke\)](#).
- Skogseth, E. G. (2018) – Vag BPA-lov rammer oss foreldre. [Artikkel publisert på Uloba.no 1.10.2018 \(lenke\)](#).
- Stortinget (2009) Skriftlig spørsmål fra Bent Høie (H) til helse- og omsorgsministeren. [Nettside lest 11.03.2021 \(lenke\)](#).
- Stortinget (2014) Innst. 294 L (2013–2014) [Innstilling fra helse- og omsorgskomiteen om endringer i pasient- og brukerrettighetsloven \(rett til brukerstyrt personlig assistanse\) \(lenke\)](#).
- Uloba (2017) Mitt liv, mitt ansvar. Ulobas erfaringsrapport om utviklingen av BPA – årsaker, konsekvenser og løsninger. [Rapport \(lenke\)](#).
- Uloba (2020) Tilstandskartlegging 2019. Ulobas dokumentasjonsrapport om BPA og andre former for personlig assistanse for funksjonshemmede. [Rapport \(lenke\)](#).
- Uloba (2021a) Befolkningsundersøkelse om funksjonshemmedes menneskerettigheter. [Notat utarbeidet av Uloba – Independent Living Norge basert på spørreundersøkelse gjennomført av Norstat \(lenke\)](#).
- Uloba (2021b) Situasjonen for funksjonshemmede med assistansebehov i korona-pandemien. Notat skrevet av Egil G. Skogseth 28.01.2021.

Lovverk som det blir vist til i denne rapporten

- LOV-2011-06-24-30 Helse- og omsorgsdepartementet: [Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. \(helse- og omsorgstjenesteloven\) \(lenke\)](#).

Sluttnoter

- 1** I Norge omtaler myndighetene ordningen som brukerstyrt personlig assistanse.
- 2** KS er Kommunesektorens organisasjon, og er altså en interesseorganisasjon.
- 3** Politiske mål for rettighetsfesting av BPA, eller oppfølging av reformen, er med i samtlige tre regjeringserklæringer i perioden 2013–2019.
- 4** Siden Helsedirektoratet publiserer nasjonale BPA-tall for 2020 først i juni 2021, så vet vi per mars 2021 ikke med sikkerhet hvordan utviklingen i antall aktive BPA-vedtak har vært i 2020. Tilbakemeldinger Uloba har fått tyder imidlertid at kommunene innvilget få nye BPA-vedtak i «korona-året» 2020 (Uloba, 2021b)
- 5** I spørreundersøkelsen «Tilstandskartlegging 2019» oppgir 37 prosent av respondentene med BPA at de opplever at kommunenes saksbehandling er i strid med intensjonen om å innvilge tilstrekkelig assistanse til å sikre likestilling (Uloba: 2020).



Uloba – Independent Living Norge SA

Adresse: Tollbugata 114, 3041 Drammen

E-post: post@uloba.no

Telefon: 32 20 59 10

Organisasjonsnummer: 963 890 095

Forfattere: Egil G. Skogseth

Kontakt: esk@uloba.no

Direkte: + 47 32 88 24 56

Illustrasjon: Adobe Stock/Elenabsl

Layout: Maren Tanke

Publisert: April 2021