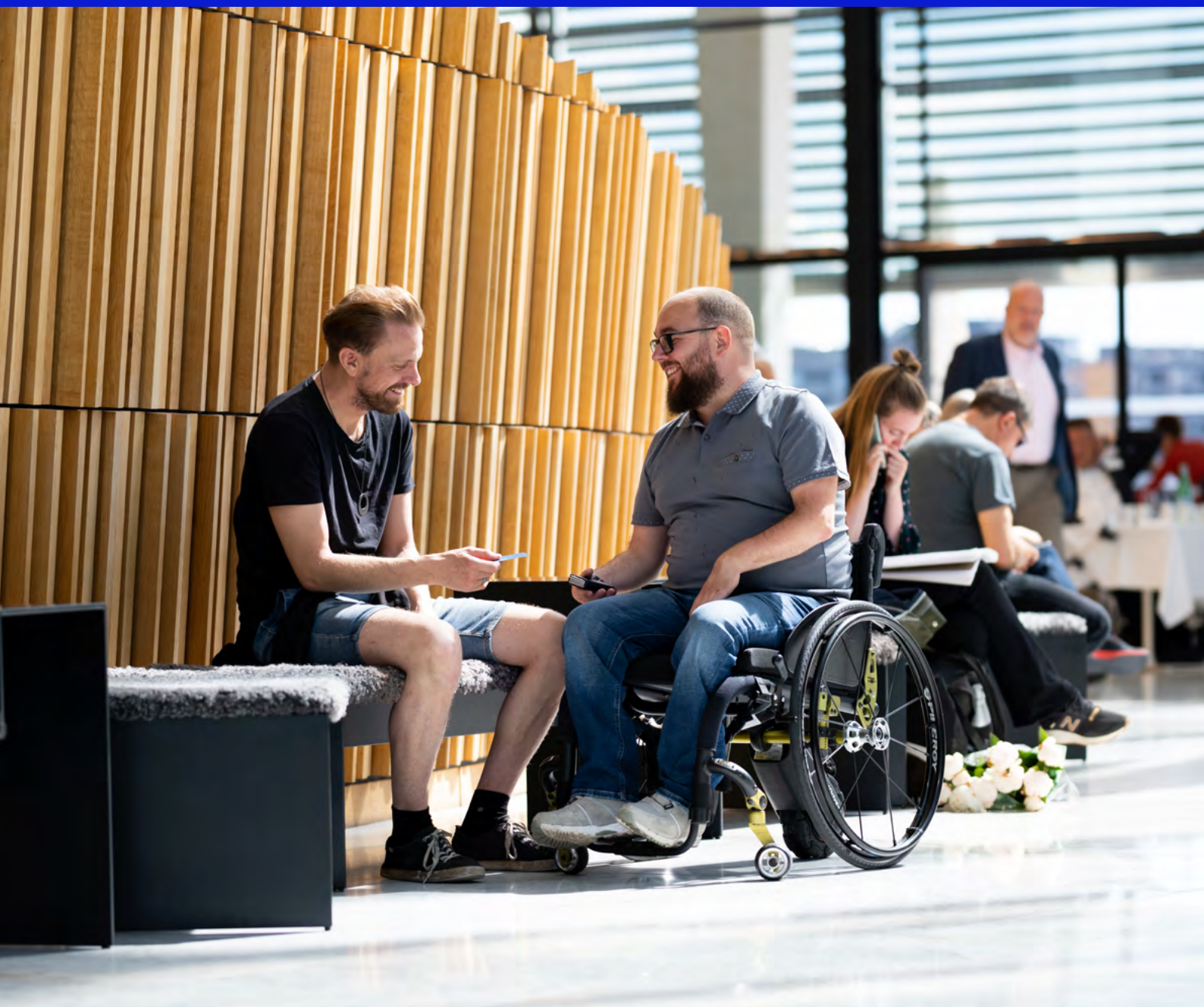


Tilstandskartleggingen 2023

Status for BPA: Sammendrag og hovedfunn



Innhold

Sammendrag og hovedfunn i Tilstandskartleggingen 2023	3
Intensjon, tilstand, gap og konsekvens	4
Offentlig statistikk synliggjør manglende oppfølging, uenighet og diskriminering	4
Storkommunene planlegger å gjøre lite for å følge opp Stortingets BPA-reform	5
BPA gir positive effekter, men kommunenes rasjonering er et hinder	5
Kommunene legger ofte opp til at innbyggere med BPA skal bli kontrollert	6
Menneskerettighetsbrudd får konsekvenser	7
Kontakt	8

Takk til Uloba-medlemmene og andre som delte deres opplevelser da dere svarte på spørreundersøkelsen «Tilstandskartleggingen 2023».

Ta kontakt med rapportforfatterne dersom du har spørsmål eller ønsker en presentasjon av funn i rapporten:

Laila Bakke på adressen laila.bakke@uloba.no (lenke)

Egil G. Skogseth på adressen esk@uloba.no (lenke)

Sammendrag og hovedfunn i Tilstandskartleggingen 2023

Helselovgivningen er til hinder for at BPA kan bli et fullverdig likestillingsverktøy.

Uloba gjennomfører hvert år en tilstandskartlegging for å dokumentere situasjonen for funksjonshemmede med assistansebehov. «Tilstandskartleggingen 2023. Status for BPA» analyserer data fra en spørreundersøkelse rettet mot funksjonshemmede med assistansebehov, og data om kommunene og statsforvalterne sin forvaltning av BPA.

Rapporten i sin helhet er tilgjengelig på [Uloba.no](https://uloba.no). (lenke)

Borgerstyrt personlig assistanse (BPA) er likestillingsverktøy som skal være et alternativ til tradisjonelle tjenester. BPA skal være 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. Å lede innebærer å bestemme hvem som skal bli rekruttert som assistent, når og hvor assistansen skal bli utført og hva (hvilken oppgave) assistenten skal gjøre. Det offentlige omtaler BPA som brukerstyrt personlig assistanse.

I stortingsproposisjonen om rettighetsfestingen av BPA slo regjeringen fast at BPA «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». Å rettighetsfeste BPA er «en del av regjeringens arbeid med å følge opp intensjonen i FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne».

Intensjon, tilstand, gap og konsekvens

I «Tilstandskartleggingen 2023. Status for BPA» beskriver vi politikken intensjon: Å fremme funksjonshemmedes levekår, likebehandling, samfunnsdeltakelse og selvbestemmelse – og de politiske målene for BPA, og forvaltningen av ordningen. Utgangspunktet er FNs konvensjoner og norske lover, forskrifter og rundskriv.

I hvert delkapittel i rapporten presenterer vi tilstanden slik den blir presentert i offentlig statistikk, kommunenes planverk og utlysninger av konkurranser om å tilrettelegge BPA, samt svar som 354 funksjonshemmede med assistansebehov ga i spørreundersøkelsen «Tilstandskartleggingen 2023».

Nytt i årets rapport er at vi også beskriver gapet mellom intensjon og tilstand på hvert politikkområde. I tillegg vurderer vi også hvilken konsekvens det vil få dersom politikerne ikke gjør noe for å lukke gapet mellom intensjon og tilstand.

Offentlig statistikk synliggjør manglende oppfølging, uenighet og diskriminering

Fra retten til BPA trådte i kraft 1. januar 2015 til utgangen av 2022 økte antallet funksjonshemmede med BPA med 1 133. Det er en liten brøkdel av veksten regjeringen forventet kommunene ville levere etter rettighetsfestingen. Kun 4 114 funksjonshemmede hadde BPA ved utgangen av 2022. I 63 kommuner hadde ingen innbyggere ordningen.

Myndighetenes tall om BPA-forvaltningen tyder på at kommunene systematisk diskriminerer tre grupper BPA-søkere: 1. søkere som har behov for færre assistansetimer enn innslagspunktet for individuell rett til BPA, som er 25 timer i uken, 2. middelaldrende søkere, og 3. kvinner. Kommunene har plikt til å vurdere om BPA-søkere uten individuell rett til ordningen bør bli innvilget BPA. Likevel har antall funksjonshemmede med vedtak om under 25 BPA-timer i uken nesten ikke vokst fra 2015 til 2022. I denne åtteårsperioden har også antallet 50–66-åringer med BPA-vedtak vokst minimalt. I gjennomsnitt har kvinner med BPA 11 færre assistansetimer i uken enn det menn med BPA har.

Myndighetenes tall tyder på at kommunene bedriver utbredt usaklig forskjellsbehandling av dem som trenger BPA. For mange funksjonshemmede er kommunens usaklige avslag på BPA-søknaden det som hindrer dem i å delta på lik linje med andre. Konsekvensen av slike menneskerettsbrudd er at funksjonshemmede må leve uten tjenestene de trenger, blir velferdsflytninger eller må stå i årelange klageprosesser.

Tall om statsforvalternes behandling av klager på BPA-vedtak, og funn fra Ulobas spørreundersøkelse, viser at staten og kommunene ofte er uenig om hvordan BPA-regelverket skal bli tolket og brukt i saksbehandlingen. Statsforvalteren gir nesten halvparten av dem som klager på BPA-vedtaket medhold.

Storkommunene planlegger å gjøre lite for å følge opp Stortingets BPA-reform

De 25 mest folkerike kommunene i Norge framstår som lite villige til å følge opp Stortingets BPA-reform i sine overordnede plandokumenter. I handlings- og økonomiplanene for 2023–2026 er det få eksempler på tiltak for å oppfylle nasjonale politikere sine forventninger til vekst i antall innbyggere med BPA. Kun 15 av storkommunene forklarer endringen i tildelingen til BPA fra 2022 til 2023 i budsjettet. Kun fire av disse kommunene oppgir at budsjettøkningen skal sikre en økning i omfanget av BPA. Nesten alle storkommunene som forespeiler utviklingen i tildelingene til BPA i årene 2024–2026 oppgir nullvekst i hele treårsperioden.

BPA gir positive effekter, men kommunenes rasjonering er et hinder

Ulobas spørreundersøkelse viser at de fleste som har BPA, opplever at ordningen er viktig og gir positive effekter i livene deres. Mange opplever likevel store problemer knyttet til BPA:

- Det er svært vanlig å få avslag på søknad om BPA. Blant dem som kjemper seg til BPA opplever mange at kommunen ikke innvilger tilstrekkelig antall BPA-timer til å dekke assistansebehovet.
- Når kommunene forvalter BPA helt i tråd med helselovgivningen, blir resultatet rasjonering av assistanse. Nasjonale politikere har, med kostnadsbegrensning som begrunnelse, bedt kommunene utmåle det samme antallet assistansetimer uavhengig av om innbyggeren søker om BPA eller tradisjonelle helse- og omsorgstjenester.
- Mer enn fire av ti av de som svarte på vår spørreundersøkelse, og som har BPA, har ikke nok BPA-timer til å dekke sitt assistansebehov. Mange av disse har ikke tilstrekkelig assistanse til reiser, sosial deltakelse og samfunnsdeltakelse – og mange har ikke tilstrekkelig assistanse til å ivareta egen helse og til å dekke grunnleggende behov som for eksempel å lage mat.
- Hele seks av ti oppga at de har klaget på minst ett BPA-vedtak til kommunen. Nesten en av fem opplevde at på tross av at kommunen ga de medhold, så gjennomførte saksbehandler kun små endringer i BPA-vedtaket.

- Mange av de som har klaget til andre klageinstans opplever at et omgjøringsvedtak fra Statsforvalteren ikke er nok. I denne gruppen opplevde nesten halvparten at kommunen fulgte opp irettesettelsen fra staten med å gjøre ingen endringer, eller kun små endringer, i deres BPA-vedtak.
- Et flertall av de som svarte opplever dialogen med kommunen om BPA som en stor belastning, og et stort flertall opplever maktesløshet i møte med det offentlige. Seks av ti av de vi spurte oppgir at kommunen møtte deres ønske om BPA med et forslag om å heller innvilge tradisjonelle helse- og omsorgstjenester. Mer enn seks av ti har opplevd at ansatte i kommunen forteller at de er bedre skikket til å fatte beslutninger om ivaretagelse av helsen enn de er selv.
- Blant dem i arbeidsfør alder som svarte står kun tre av ti i ordinært arbeid. Blant arbeidstakerne som har vedtak om BPA oppgir mer enn åtte av ti at ordningen er avgjørende for at de kan jobbe. Undersøkelsen tyder på at mangel på assistanse ofte er til hinder for å kunne ta høyere utdanning og komme inn i arbeidslivet. En høy andel av respondentene oppgir at de har lav inntekt.

Kommunene legger ofte opp til at innbyggere med BPA skal bli kontrollert

Når en kommune vil gi innbyggerne mulighet til å velge en ideell eller privat BPA-aktør utlyser den tjenestekonsesjon for BPA. Vi har analysert 65 konsesjoner for BPA som til sammen 90 kommuner utlyste fra juli 2019 til juli 2023. I rapporten viser vi at 34 av konsesjonsutlysningene la opp til menneskerettighetsbrudd. Dette handler om:

- Borgere med BPA som blir utsatt for unødige krav til innsyn og kontroll, som er i strid med retten til privatliv og personvern.
- Reiserestriksjoner som begrenser muligheten til å dra på hytta i nabokommunen, eller sommerferie i Danmark, bryter prinsippet om at arbeidslederen i BPA-ordningen bestemmer hvor assistansen skal bli utført, og kan også være i strid med menneskerettighetene.
- Føringer for hvem som kan bli rekruttert som assistent er i strid med borgerstyringen, grunnprinsippet i BPA.

Konsesjoner for BPA gjelder for en tidsbegrenset periode. Det gjør at vi funksjonshemmede med assistansebehov ikke kan være trygge på at rammene for våre BPA-ordninger vil være forutsigbare. En ny konsesjonsutlysning kan medføre at vi får endrede livsbetingelser. Vi kan få forbud mot å ta med assistenten på reiser ut av kommunen, pålegg om å sende private

opplysninger til vår BPA-aktør, eller krav om at vi må erstatte en veletablert stab av ufaglærte assistenter med helsepersonell.

Dette står i grell kontrast til forpliktelsene Norge ble pålagt da Stortinget ratifiserte FN-konvensjonen for funksjonshemmedes rettigheter (CRPD). I artikkel 19 står det: «[...] mennesker med nedsatt funksjonsevne har tilgang til [...] den personlige bistand som er nødvendig for å kunne bo og være inkludert i samfunnet og for å hindre isolasjon eller segregering.»

Menneskerettighetsbrudd får konsekvenser

Det er et formidabelt gap mellom intensjonen med politikken rettet mot funksjonshemmede, og effektene av BPA-forvaltningen. Dersom nasjonale politikere ikke handler, vil det få betydelige negative konsekvenser:

- Norge vil fortsette å bryte funksjonshemmede med assistansebehov sine menneskerettigheter.
- En stor andel funksjonshemmede med assistansebehov vil ha dårlige levekår og oppleve utenforskap. Halvparten av dem som svarte på undersøkelsen opplever at de er sosialt isolerte.
- Stadig flere funksjonshemmede innbyggere vil miste tilliten til kommunene som forvalter av enhver tjeneste, og til staten som ikke sørger for at kommunene følger FN-konvensjonen.

Kommunenes forvaltning står i veien for at BPA blir et likestillingsverktøy. Hovedårsaken er at helselovverket blir tolket dit hen at BPA skal være en alternativ organisering av helse- og omsorgstjenestene praktisk bistand, opplæring og avlastning. Resultatet blir ofte at kommunen prøver å pense BPA-søkere over på tradisjonelle tjenester, eller utmåler et så lavt antall assistansetimer at BPA ikke blir det likestillingsverktøyet Stortinget har sagt at det skal være.

Når FN-konvensjonen for funksjonshemmedes rettigheter blir inkorporert i norsk lov, vil sannsynligvis langt flere funksjonshemmede bruke rettsapparatet for å tvinge myndighetene til å innvilge dem assistansen de trenger. Opplevelsene deltakerne i «Tilstandskartleggingen 2023» formidler, viser at BPA-forvalteren trenger en lovtekst som klargjør hvordan BPA-søknader skal bli saksbehandlet på en måte som ivaretar søkerens rettssikkerhet og menneskerettigheter.



Uloba er Norges største tilrettelegger av BPA. Det var Uloba som utviklet BPA, Borgerstyrt personlig assistanse, i Norge.

Uloba er en organisasjon av, med og for funksjonshemmede. Uloba er en del av Independent Living-bevegelsen, og der heter det «Nothing about us without us».

Dette innebærer også at det er funksjonshemmede selv som vet best hva slags assistanse vi trenger for å leve slik vi vil. Uloba består av funksjonshemmede som vil leve selvstendig. Vi kjemper sammen for denne friheten.

Uloba er organisert som et ideelt samvirke, som betyr at vi eies av de samme menneskene som vi er til for: medlemmene.

Tilstandskartleggingen 2023. Sammendrag og hovedfunn

Tekst: Egil G. Skogseth og Laila Bakke

Dokumentinnhenting: Andreas R. Melby,

Petter Schupp Kaupang og Jon Ivar Malum Dypedal

Foto: Finn Ståle Felberg

Korrektur: Sarah Naomi Lunner og Andrea Pharo Ronde

Vasking av data: Jeanette Sirén

Design og layout: Neuschnee AS/Maren Tanke

Publisert: Oktober 2023

Uloba – Independent Living Norge SA

Adresse: Tollbugata 114, 3041 Drammen

E-post: post@uloba.no (lenke)

Telefon: 32 20 59 10

Organisasjonsnummer: 963 890 095