

Tilstandskartleggingen 2025

Kort oppsummering av Ulobas spørreundersøkelse



Innhold

Innledning	3
Kommunenes forvaltning av BPA	6
Informerer sjeldent	6
Vektlegger sjeldent behovet for likestilling	7
Rasjonerer assistansetimer	8
Fratar arbeidslederen myndighet	9
BPA-vedtak er ofte i strid med regelverket	10
Gevinstene BPA gir	13
Fremmer selvstendighet, selvbestemmelse og deltakelse	13
Når kommunen rasjonerer med BPA	14
Hvilke konsekvenser får så BPA-rasjoneringen på samfunnsnivå?	15
Funksjonshemmede med assistansebehov sine levekår	17
Utdanning	17
Arbeid	18
Inntekt	18
Psykososial helse	19
Konklusjon	23
Litteraturliste	25
Lover og forskrifter	25
Annen litteratur det blir henvist til i rapporten	25
Sluttnoter	29
Kontakt	30

Innledning

Tilstandskartleggingen 2025 er Ulobas sjette undersøkelse rettet mot funksjonshemmede med assistansebehov siden 2020.

I denne rapporten analyserer vi funn fra spørreundersøkelsen om kommunenes forvaltning av BPA, og hvilken betydning ordningen har for funksjonshemmede, nærstående og samfunnet. Vi analyserer så funn om funksjonshemmede med assistansebehov sine levekår. Vi sammenligner funn fra årets undersøkelse med funn i tilstandskartleggingene fra 2020–2024.

Årets undersøkelse viser det samme som tilstandskartleggingene fra årene 2020–2024. Stortingets intensjon er at BPA bidrar til selvbestemmelse, og likestilt deltakelse i arbeidslivet og andre samfunnsarenaer. Skal funksjonshemmede med assistansebehov oppnå dette, må Stortinget endre BPA-lovverket. Analysen av svarene fra spørreundersøkelsen viser at BPA må bli flyttet ut av helse- og omsorgstjenesteloven, og at staten må overta som forvalter av BPA-ordningen.

Blant de 361 som svarte på Tilstandskartleggingen 2025:

- Opplever nesten tre av fire at storsamfunnet har ingen eller lave forventninger til at de skal bidra. En enda større andel svarer at de har blitt diskriminert fordi de har en funksjonsnedsettelse.
- Har de aller fleste måttet kjempe mot kommunen for å bli innvilget BPA og assistansetimen de trenger. Mange er ikke i mål.
- Har hele ni av ti fullført videregående skole, fagskole eller en høyere utdanning. Likevel står under fire av ti i arbeid.
- Er over halvparten i aldersgruppen 18–66 år i et utenforskap.

Halvparten av de som svarte på Tilstandskartleggingen 2025 er sosialt isolert. Andelen som er sosialt isolert er enda høyere i gruppene som opplever a) diskriminering, b) at storsamfunnet har lave eller ingen forventninger til dem, c) kommunal BPA-rasjonering, d) utenforskap, og e) har lav inntekt. Det er særlig BPA-rasjonering, mangel på forventninger og utenforskap som ser ut til å være drivere for sosial isolasjon.

[Du kan lese hele konklusjonen på side 23. \(lenke\)](#)

Funnene fra spørreundersøkelsen blir i sin helhet presentert i den fulle versjonen av rapporten høsten 2025. I den fulle versjonen av rapporten blir spørreundersøkelsen, og metoden vi har benyttet for å analysere funn, presentert mer utførlig.

Takk til alle som har deltatt i undersøkelsen, og til de som har bistått barn og andre som ikke kunne svare på undersøkelsen på egen hånd. Dere er uvurderlige i dette viktige dokumentasjonsarbeidet. Resultatene fra Tilstandskartleggingen gir oss verdifull innsikt i hvordan tilværelsen er for funksjonshemmede med assistansebehov. Denne innsikten bruker vi til å forme Ulobas politikk, og til å informere politikere, interesseorganisasjoner, forskere, andre fagmiljøer og journalister.

Har du spørsmål om årets eller tidligere års tilstandskartlegginger, kan du ta kontakt med prosjektleder:

Egil G. Skogseth, esk@uloba.no (lenke) eller telefon 32 88 24 56.

«Jeg fikk mitt første BPA-vedtak etter en fire år lang søkeprosess. Det har ført til helseproblemer jeg fortsatt har. Livet ble helt annerledes og mye bedre med BPA.»

Deltaker i Tilstandskartleggingen 2025.

Kommunenes forvaltning av BPA

 Tilstandskartleggingen tyder på at de aller fleste som kan trenge personlig assistanse, opplever at kommunen tar grep for å unngå å måtte innvilge BPA.

§ Intensjon:

Stortinget har pålagt kommunene å:

- Aktivt informere om BPA.
- Veilede i BPA-saker og bistå innbyggere som trenger det.
- Møte BPA-søkere som personer som trenger assistanse for å bli likestilt.
- Innvilge tilstrekkelig assistanse så funksjonshemmede kan bli likestilt.
- Legge til rette for at BPA blir en reelt borgerstyrt assistanseordning.
- Ivareta BPA-søkernes rettssikkerhet.¹



Tilstand:

Funksjonshemmede som trenger BPA møter en rekke samfunnskapte barrierer. Deltakernes svar i Tilstandskartleggingen viser at kommunenes BPA-forvaltning svikter på alle områder.

Informerer sjeldent

Åtte av ti fikk ikke informasjon om BPA fra kommunen før de søkte om BPA. Dette er på omtrent samme nivå som i tilstandskartleggingene fra 2023 og 2024, og et litt mer positivt resultat enn i 2022-undersøkelsen.

Tilstandskartleggingene fra årene 2022–2025 tyder på at en klar majoritet trenger bistand fra andre for å utforme BPA-søknader og/eller klager på BPA-vedtak. I 2025-undersøkelsen svarte to av tre at de hadde fått slik bistand.

I Tilstandskartleggingen 2025 oppga kun en av tjue i gruppen som hadde fått bistand til å skrive søknad og/eller klage, at de fikk bistanden fra en ansatt i kommuneetaten som saksbehandler BPA-søknader. I 2024-undersøkelsen valgte en litt høyere andel dette svaralternativet. I undersøkelsene fra både 2025 og 2024 oppga i tillegg litt mer enn en av tjue at de hadde fått bistand fra ansatte i andre etater i kommunen.

Funnene tyder på at mange opplever at det er krevende å utforme BPA-søknader og klager som kan gi gjennomslag. Det er likevel sjeldent at kommuneansatte bidrar. De aller fleste fikk bistand til søknader og klager fra funksjonshemmedes organisasjoner, familie, venner, andre som har søkt eller ansatte i spesialisthelsetjenesten.

Vektlegger sjeldent behovet for likestilling

Kommunene har sjeldent funksjonshemmedes rett til å bli likestilt som utgangspunkt. Funn i Tilstandskartleggingen tyder på at dette får størst konsekvenser for funksjonshemmede barn og funksjonshemmede foreldre.

I Tilstandskartleggingen 2025 oppgir nesten fire av ti at kommunen ikke viser forståelse for at de trenger BPA for å kunne ha samme muligheter som andre på sin alder. Slik var det også i tilstandskartleggingene fra årene 2020, 2023 og 2024. I 2022-undersøkelsen oppga vel tre av ti at kommunen ikke så at BPA var nødvendig for å kunne bli likestilt.

Mer enn seks av ti oppga i 2025-undersøkelsen at kommunen har møtt deres ønske om BPA med et forslag om heller å innvilge tradisjonelle helse- og omsorgstjenester. I tilstandskartleggingene fra 2023 og 2024 var resultatet omtrent det samme som i 2025.

Funn i Tilstandskartleggingen 2025 tyder på at kommunene sjeldent kommuniserer at BPA skal bidra til at funksjonshemmede blir likestilte som mødre og som fedre. Knappt fire av ti mammaer og pappaer som svarte oppga at de har snakket med kommunen om BPA-timer til foreldreoppgaver. Det kan tyde på at mange ikke tar praten av frykt for negative sanksjoner fra saksbehandleren.

I gruppen på 51 foreldre med assistansebehov som har hatt slik dialog oppga:

- 33 av 51 at kommunen var negativ til å innvilge dem BPA.
- 38 av 51 at ansatte i kommunen har kommunisert at andre familie-medlemmer, barnet selv eller barnevernet bør ta ansvaret for barnet.

22 barn tok stilling til spørsmålet «Har kommunen foreslått at du skal motta en eller flere av følgende tjenester istedenfor BPA?». 16 av dem svarte at kommunen har foreslått at de skal bo på institusjon i deler av, eller resten av, perioden til de blir 18 år. Vi kan ikke trekke bastante konklusjoner basert på 22 svar. Offentlig statistikk viser imidlertid at på tross av at Stortinget påla kommunene å prioritere BPA til barn, så har antall barn som mottar institusjonstjenester vokst mer enn antall barn med BPA i perioden 2014–2023.² Det kan tyde på at kommunene ofte ignorerer funksjonshemmede barn sin rett til å vokse opp sammen med familien sin.

Funnene fra Tilstandskartleggingen 2025 dokumenterer at kommuner diskriminerer:

- Funksjonshemmede som vil være likestilte mødre og fedre for sine barn.
- Funksjonshemmede barn som trenger personlig assistanse for å kunne vokse opp sammen med familien sin.

Rasjonerer assistansetimer

Det er fremdeles vanlig at kommunene rasjonerer med assistansetimer til både samfunnsdeltakelse og til å dekke grunnleggende behov:

En av tre av dem som har BPA opplever ikke at kommunen har innvilget et tilstrekkelig antall BPA-timer til å dekke assistansebehovet. I undersøkelsene fra årene 2020–2023 oppga en høyere andel at de ikke hadde tilstrekkelig BPA-timer til å dekke behovet. I Tilstandskartleggingen 2024 var andelen som svarte dette derimot litt lavere enn i 2025.

178 av dem som ikke er helt enig i at de har et tilstrekkelig antall BPA-timer ga ett eller flere svar på dette oppfølgingsspørsmålet: «Hvilke oppgaver/aktiviteter har du ikke et tilstrekkelig antall BPA-timer til å gjennomføre?»

Her er de tolv svaralternativene som flest valgte:

- Sosiale aktiviteter: 104
- Kunne bestemme hva, når og hvor jeg vil gjøre ting: 82
- Egentrening for å opprettholde funksjonsnivå: 77
- Reiser på fritiden, til og fra jobb, eller i forbindelse med kurs/utdanning: 72
- Kulturarrangementer: 71

- Stille opp for familie og venner: 71
- Enkle vedlikeholdsoppgaver i bolig og/eller bil (som folk vanligvis gjør selv): 64
- Snømåking og/eller hagestell utenfor egen bolig: 61
- Delta på aktiviteter i mitt nærområde: 58
- Kunne gjennomføre aktiviteter uten at mine nærstående er til stede: 58
- Dra til lege, tannlege eller fysioterapeut: 57
- Matlaging: 56

Dette funnet fra Tilstandskartleggingen 2025 tyder på at kommunene i størst grad rasjonerer med BPA-timer til å delta i samfunnet. Svarene tyder også på at kommuner ofte utmåler så få BPA-timer at det blir umulig å nå de politiske målene om selvbestemmelse og selvstendighet. Det ser også ut til at rasjoning hindrer en god del i å gjennomføre praktiske oppgaver i/ved egen bolig. Det mest alvorlige er at et høyt antall oppgir at de ikke har assistansetimer til å ivareta grunnleggende behov som å kunne lage mat og å ivareta egen helse.

Fratar arbeidslederen myndighet

Kommunenes kontrolltiltak utvanner borgerstyringen i BPA: Vel en av tre av dem som svarte har opplevd at kommunen har lagt føringer for hvordan arbeidslederen i deres BPA-ordning skal utøve ledelse.

Funn fra tidligere tilstandskartlegginger tyder på at det har vært en økning i tilfeller der kommuner overstyrer arbeidsledere fra årene 2021–2022 til perioden 2023–2025.

BPA-vedtak er ofte i strid med regelverket

En stor andel av de som svarte opplever at kommunens første BPA-vedtak er dårlig opplyst og ukorrekt. Mange må klage for å bli innvilget BPA, og ofte klage igjen for at kommunen skal utmåle nok timer til å dekke assistansebehovet.

- Nesten halvparten av de som svarte har fått avslag på BPA-søknaden minst en gang.
- Mer enn seks av ti har klaget på minst ett BPA-vedtak til kommunen.
- Mer enn fire av ti har i tillegg klaget videre til Statsforvalteren.

Også i Tilstandskartleggingen 2024 oppga nesten halvparten av deltakerne at de har klaget på minst ett BPA-vedtak.

Statistikk om statsforvalterne sin behandling av klager på BPA-vedtak understreker alvoret i funnene fra spørreundersøkelsen. Hele 491 klager ble ferdigbehandlet i 2024. I 212 av sakene ga Statsforvalteren klager medhold.³

Dette tyder på at en betydelig andel av gruppen som prøvde å få vedtak om BPA, eller som allerede hadde BPA-vedtak, hadde klage til behandling hos Statsforvalteren i 2024. Mer enn fire av ti som fikk ferdigbehandlet sin klage fikk altså medhold fra Statsforvalteren. Det er en høy andel sammenlignet med andelen medhold på klager på andre tjenester fra kommunen etter helse- og omsorgstjenesteloven.⁴ Statistikken fra hele tiårsperioden BPA har vært en individuell rettighet, 2015–2024, tyder på at Statsforvalteren har vært avgjørende for at det i det hele tatt har vært en økning i antall funksjonshemmede med BPA.

Funn i Tilstandskartleggingen tyder på at klager i stor grad handler om avslag på BPA-søknad, at kommunen har fratatt klageren sin BPA-ordning eller avslag på søknad om å øke antallet BPA-timer.

- En av fire som klagde til kommunen opplevde at til tross for at de fikk medhold, gjorde kommunen kun små eller ingen endringer i BPA-vedtaket.
- 23 av de 53 som oppga at de fikk medhold fra Statsforvalteren opplevde at kommunen i praksis ignorerte irrettesettelsen fra staten.

Andelen som oppga i tilstandskartleggingen at kommunen ga dem medhold da de klaget, men likevel gjorde ingen eller kun små endringer i BPA-vedtaket, har variert noe i perioden 2023 til 2025. I Tilstandskartleggingen 2023 oppga 30 deltakere at kommunen ignorerte omgjøringsvedtaket fra Statsforvalteren. I 2024-undersøkelsen svarte 13 det samme.

Disse funnene tyder på at kommunene ofte ignorerer pålegg om å gjøre substansielle endringer i BPA-vedtak. Denne praksisen undergraver hele klageinstituttet og fratar funksjonshemmede innbyggere rettssikkerheten.



Gap og konsekvens: Funnene over viser at BPA-søkere svært ofte opplever at det er et gap mellom kommunenes førstegangsvedtak om BPA, og det BPA-vedtaket Statsforvalteren mener de skal ha. Det tyder på at kommunene svært ofte fatter vedtak som er i strid med intensjonen med BPA-regelverket.

Funn i de seks tilstandskartleggingene vi har gjennomført fra 2020 til 2025 har sannsynliggjort at de fleste som trenger BPA møter flere samfunnsskapte barrierer. Dette er i strid med lovene og retningslinjene for BPA-ordningen og funksjonshemmedes menneskerettigheter.

Mange funksjonshemmede som kunne trenge BPA opplever at kommunen prøver å føre dem over på tradisjonelle helse- og omsorgstjenester. Mange får avslag på BPA-søknaden eller blir innvilget for få assistansetimer. En del BPA-søkere opplever at kommunene ikke engang ivaretar deres rettssikkerhet. Flere funksjonshemmede som får medhold når de klager opplever at kommunen gjør lite eller ingenting med BPA-vedtaket.

Å bli nektet den personlige assistansen man trenger kan få store konsekvenser. Konsekvensene kan bli ekstra store for barn. Når funksjonshemmede barn blir skilt fra familien sin i oppveksten, enten helt eller delvis, påvirker det dem resten av livet. Dette påvirker både tilknytning og selvoppfatning. Istedenfor å oppleve seg som en naturlig del av samfunnet og familien, kan barn som blir tatt ut av familien oppleve at de er en byrde som må bli plassert et annet sted.

Dette utenforskapet blir forsterket hvis barnet må gjennomføre et segregert løp på skolen, og opplever lave forventninger fra omgivelsene, diskriminering og fysiske hindringer.

Funksjonshemmede som ikke har assistanse til å delta på lik linje med ikke-funksjonshemmede blir frarøvet muligheten til å nyte sine menneskerettigheter. Rasjoneringen med, og utvanningen av, BPA, ser også ut til å bidra til at funksjonshemmede med assistansebehov mister tilliten til kommunen de bor i. Nesten seks av ti svarer at de ikke har tillit til at kommunen arbeider for funksjonshemmede med assistansebehovs beste. Andelen som ikke har tillit, er litt høyere i årets undersøkelse enn i fjorårets.

«BPA har gjort det mulig for meg å bli voksen og selvstendig, og flytte hjemmefra som alle andre. I tillegg kunne moren min gå ut i jobb for første gang på 20 år. Nå er jeg en likeverdig partner i et samboerforhold.»

Deltaker i Tilstandskartleggingen 2025.

Gevinstene BPA gir

 **Dagens BPA bidrar til at flere blir selvstendige og kan delta i samfunnet. Men kommunenes rasjonering med assistansetimer er en barriere.**

 **Intensjon:**

BPA skal gi funksjonshemmede mulighet til å leve et aktivt og selvstendig liv. Ordningen skal bidra til likestilling og samfunnsdeltakelse. Stortinget framhever spesielt muligheten til å ta utdanning og yrkesdeltakelse.⁵

 **Tilstand:**

Fremmer selvstendighet, selvbestemmelse og deltakelse

I Tilstandskartleggingen 2025 oppgir:

- Om lag åtte av ti personer med BPA at ordningen gir dem mulighet til å være selvstendige, til å bestemme hvordan hverdagen deres skal være og hvordan de skal ha det hjemme.
- Om lag fem av ti oppgir at BPA gir dem mulighet til å bestemme hvor de skal bo, og til å stille opp for familie og venner på den måten de ønsker.
- Seks av ti svarer at BPA gir dem mulighet til å ivareta egen helse slik de ønsker.
- Om lag syv av ti oppgir at BPA gir dem mulighet til å være sosiale, delta på de fritidsaktiviteter som de ønsker, og til å slippe å be familie-medlemmer og venner om å trå til som ubetalte assistenter.

Resultatene fra tilstandskartleggingene vi har gjennomført hvert år fra 2020 til 2025 viser at BPA gir mange muligheter til å ta egne valg og være selvstendig. I spørreundersøkelsene fra 2023, 2024 og 2025 er imidlertid andelen som oppgir at BPA gir muligheter til å være sosial, delta på fritidsaktiviteter, ivareta egen helse og bestemme bosted lavere enn i spørreundersøkelsene vi gjennomførte i årene 2020–2022.

Andelen som svarer at BPA gjør det mulig å ivareta egen helse og bestemme bosted gikk opp fra 2024 til 2025. Andelen som oppgir at BPA gjør det mulig å stille opp for familie og venner gikk derimot en del ned fra 2024 til 2025.

På de andre områdene er resultatene omtrent det samme i 2025 som de var i 2024-undersøkelsen.

Andre funn om gevinstene BPA gir fra Tilstandskartleggingen 2025:

- Av de 30 som har BPA-vedtak, og som er under utdanning, oppgir 21 at ordningen er avgjørende for at de kan ta utdanning.
- Mer enn åtte av ti av de med BPA som jobber oppgir at assistanse på fritiden er avgjørende for at de kan stå i arbeid. Slik var det også i undersøkelsene vi gjennomførte i 2020–2024.
- Nesten ni av ti er enige i at BPA-ordningen er avgjørende for at nære familiemedlemmer kan jobbe. Dette er omtrent på samme nivå som i de fire tilstandskartleggingene fra 2021 til 2024.
- Nesten alle mødre og fedre med BPA oppgir at ordningen gjør det mulig å være gode foreldre/bonusforeldre.

Når kommunen rasjonerer med BPA

I kapittelet «Kommunenes forvaltning av BPA» så vi at vel tre av ti svarte at de ikke har tilstrekkelig antall BPA-timer til å dekke assistansebehovet. Vi så også at resultatet er at mange ikke får gjennomført alle aktivitetene de ønsker å gjøre i eget hjem og i samfunnet. 179 av dem som ikke har blitt innvilget alle BPA-timene de trenger har oppgitt hvilke konsekvenser dette får for dem selv, og for deres familie og venner.

Svært mange svarer at familiemedlemmer og/eller venner må trå til som ubetalte assistenter. En del svarer at mangelen på assistansetimer går ut over deres relasjoner til familie og/eller venner. Mange av dem som svarte oppgir at nærstående blir utslitt av å måtte trå til som ubetalte assistenter.

Over halvparten i denne gruppen oppgir at mangelen på assistansetimer gjør at de ikke kan være spontane. Det er også mange som oppgir at de blir utslitt, og at både den psykiske og den fysiske helsen blir dårligere. En relativt stor gruppe oppgir at kommunens rasjonering av BPA-timer gjør at de blir passivisert i eget hjem. Et mindre antall forklarer at mangelen på assistansetimer hindrer dem i å kunne ta utdanning, arbeide, eller arbeide så mye som de ønsker.

En god del oppgir at antall assistansetimer ligger så langt under det de har behov for at de får problemer med å rekruttere assistenter. Kun åtte personer svarer at mangelen på assistansetimer ikke får konsekvenser for dem eller kretsen rundt dem.

Hvilke konsekvenser får så BPA-rasjoneringen på samfunnsnivå?

Har man en snever samfunnsøkonomisk innfallsvinkel til dette vil man vektlegge redusert arbeidsdeltakelse, lavere skatteinntekter og økte utgifter til trygd: Dette gjelder gruppen funksjonshemmede som blir hindret i å ta utdanning og jobbe. Vi kan anta at også nærstående som blir utslitt av å måtte trå til som ulønnede assistenter blir hindret i å delta i arbeidslivet. Det gjelder i særlig grad foreldre til funksjonshemmede.

Et utvidet samfunnsøkonomisk perspektiv vil omhandle flere momenter: Undersøkelsen viser at BPA-rasjoneringen hindrer funksjonshemmede i å bidra i familien, lokalsamfunnet og sivilt samfunn. Kommunal rasjonerings fører til uhelse for både funksjonshemmede og deres nærmeste. Resultatet blir blant annet økte utgifter for spesialisthelsetjenesten.



Gap og konsekvens: Tilstandskartleggingen viser at BPA bidrar til å realisere Stortingets intensjon med ordningen. En klar majoritet av dem som svarte oppgir at BPA gir dem mulighet til å delta på fritidsaktiviteter.

Halvparten av dem under 67 år er enten under utdanning, opplæring eller i arbeid. For de fleste i denne gruppen er BPA et viktig verktøy for likestilling og selvstendighet.

Mer enn tre av fire forklarer at BPA gir dem mulighet til å være selvstendig. Funn i spørreundersøkelsen tyder på at for halvparten av dem som har BPA bidrar ordningen til at relasjonene til familiemedlemmer og venner blir mer gjensidig.

Slik bidrar BPA til at funksjonshemmede med ordningen kan nyte sine menneskerettigheter.

Samtidig viser funn i Tilstandskartleggingen at det er flere barrierer på veien mot å oppnå intensjonen med BPA-politikken. Dette gjelder spesielt for dem som opplever at tildelte BPA-timer ikke dekker hele deres assistansebehov. I Tilstandskartleggingen 2025 oppgir nesten alle i denne gruppen at mangelen på assistanse har negative konsekvenser for dem og/eller deres nærmeste.

Dette viser også at kommunenes assistanserasjonerings er til hinder for at funksjonshemmede kan bli likestilte, og leve aktive og selvstendige liv på alle samfunnets arenaer, slik intensjonen med BPA er. Rasjonerings er også til hinder for at nærstående, og da spesielt mødre, kan bli likestilte.

**«Jeg får frigjort tid til
å være pappa, til å jobbe
fulltid, og ta etterutdanning.
Jeg får frigjort tid til å trene
og ta vare på helsen på
en langt bedre måte.»**

Deltaker i Tilstandskartleggingen 2025 om hvordan
livet har endret seg etter at han fikk BPA.

Funksjonshemmede med assistansebehov sine levekår

 **Over halvparten av funksjonshemmede med assistansebehov i arbeidsfør alder er i et utenforskap. Det bidrar til dårlige levekår.**

Intensjon:

Menneskerettighetene gir funksjonshemmede rett til utdanning, arbeid og en tilfredsstillende levestandard.⁶

Tilstand:

- Utdanningsnivået blant de voksne som svarte er høyt, men en lav andel er i betalt arbeid.
- Litt over halvparten av dem mellom 18 og 66 år som svarte er hverken under utdanning, opplæring, eller i en betalt jobb, eller mottar alderspensjon.
- Nesten en av seks av de voksne som svarte tilhører fattigdomsgruppen. Halvparten oppgir at de har lav inntekt.
- Halvparten av deltakerne i Tilstandskartleggingen 2025 svarer at de er sosialt isolert.

Utdanning

Utdanningsnivået hos dem som har svart på spørreundersøkelsen er en god del høyere enn i hele befolkningen. 46 prosent av de voksne som svarte har en grad fra et universitet eller en høyskole. 44 prosent har videregående skole eller fagskole som høyeste fullførte utdanning.

Noen oppgir at de ønsker å ta mer utdanning. Vi kan anta at hovedmotivasjonen for flertallet av dem som har tatt utdanning som kvalifiserer for arbeid er å jobbe.

Funnene om utdanning kan tyde på at gruppen funksjonshemmede som har eller prøver å få et vedtak om BPA er godt kvalifisert til arbeidslivet.

Arbeid

Nesten en av tre mellom 18 og 66 år deltar i arbeidslivet med ordinær lønn eller honorar. I tillegg svarer 29 personer at de deltar i varig tilrettelagt arbeid. I denne sektoren er ingen eller svært lav timelønn det vanlige.

Mange av dem som deltok oppgir at de deltar i andre meningsfulle aktiviteter i samfunnet. En god del av dem som svarte oppgir at de jobber uten betaling, enten hjemme, i arbeidslivet og/eller i organisasjonslivet. De utgjør en betydelig ressurs for samfunnet.

Som nevnt tyder funn i Tilstandskartleggingen 2025 på at BPA hjemme og på fritiden er avgjørende for arbeidsdeltakelse for mange funksjonshemmede med assistansebehov.

Blant dem som deltar i det ordinære arbeidslivet, har halvparten vedtak om funksjonsassistanse på arbeidsplassen. Nesten alle som har funksjonsassistanse er enig i at ordningen er avgjørende for at de kan fortsette å arbeide. Nesten alle som har funksjonsassistanse har også vedtak om BPA. Dette indikerer at en god del arbeidstakere med assistansebehov er avhengige av både BPA i dagliglivet og funksjonsassistanse på arbeidsplassen for å kunne jobbe.

Inntekt

De voksne som deltok svarte på spørsmål om inntektskilder og inntektsnivå. Det er flest som svarer at de mottar en eller flere ytelser fra det offentlige. Mer enn syv av ti mottar uføretrygd. Andelen som oppgir at de mottar uføretrygd i tilstandskartleggingene Uloba har gjennomført i årene 2021–2025 har økt noen prosentpoeng. I 2025-undersøkelsen oppgir mer enn fire av ti at de mottar grunnstønad og/eller hjelpestønad. Dette tyder på at de politisk fastsatte satsene for uføretrygd og stønader er svært viktige for inntektsnivået til funksjonshemmede med assistansebehov samlet sett.

I Tilstandskartleggingen 2025 oppga nesten en av tre at de mottar lønn fra ordinært arbeid og/eller inntekt fra næringsvirksomhet, oppdrag, verv eller utleievirksomhet. Andelen som svarte at de har slik inntekt i 2025-undersøkelsen var litt høyere enn i tilstandskartleggingene fra årene 2021–2024.

I Tilstandskartleggingen 2025 oppga nesten en av seks at inntekten før fradrag og skatt var på under 275 000 kroner. Det ser ut til at en høy andel av denne gruppen er det norske myndigheter definerer som fattige. Andelen fattige var enda større i Tilstandskartleggingen 2024.

I 2025-undersøkelsen oppga mer enn fire av ti at de hadde under 346 000 kroner i inntekt. I tilstandskartleggingene fra 2020–2024 svarte en enda høyere andel at de var i denne lavinntektsgruppen. I 2025-undersøkelsen framgår det at for de fleste med under 346 000 kroner i årsinntekt er uføretrygd den viktigste eller eneste inntektskilden. I dyrtiden som har pågått siden 2021/2022 har mange funksjonshemmede i denne med lavinntektsgruppen ikke kunnet betale for alle måltider og oppvarmingen de trenger.

Psykososial helse

Nesten åtte av ti av dem som svarte har opplevd å bli diskriminert på grunn av sin funksjonshemming. Det er en marginalt høyere andel enn i undersøkelsene fra 2024 og 2023. Funksjonshemmede med assistansebehov opplever slik diskriminering på arenaer som skolen, studiestedet og arbeidslivet. Diskrimineringen varierer fra subtil utestengning, til hatkriminalitet. Mange opplever også at de fysiske omgivelsene er diskriminerende, noe som gjør det vanskelig å være en aktiv deltaker i samfunnet.

Nesten tre av fire av de som svarte opplever ikke at samfunnet rundt dem forventer at de skal bidra til fellesskapet. Andelen som opplever at personer utenfor omgangskretsen ikke har forventninger til dem har økt noe fra 2020 til 2025, perioden vi har gjennomført tilstandskartleggingen.

Funnene om diskriminering og mangel på forventninger bidrar til å forklare hvorfor hele en av to oppgir at de føler seg sosialt isolert. Også i spørreundersøkelsene vi gjennomførte i 2023 og i 2024 oppga halvparten at de var sosialt isolert.



Gap og konsekvens: Mer enn syv av ti av alle i Norge mellom 15 og 74 år står i betalt arbeid.⁷ Blant 18–66 åringene som svarte på Ulobas undersøkelse, oppga nesten en av tre at de deltar i det ordinære arbeidslivet. I tillegg oppgir en av femten i gruppen 18–66 år at de står i varig tilrettelagt arbeid med oppmuntringslønn. Totalt oppgir nesten fire av ti i gruppen 18–66 år at de står i betalt arbeid. Andelen som står i betalt arbeid, er altså langt høyere i befolkningen 15–74 år enn i gruppen 18–66 år som har svart på undersøkelsen.

I gruppen 18–66 år ønsker:

- En av seks å starte i ordinært arbeid eller i varig tilrettelagt arbeid.
- En av åtte å jobbe mer enn de gjør i dag.

Disse funnene fra Tilstandskartleggingen 2025 tyder på at en god del funksjonshemmede med assistansebehov står ufrivillig utenfor arbeidslivet. I gruppen som har jobb er ganske mange undersysselsatt.

Dette tyder på at en god del funksjonshemmede med assistansebehov ikke får realisert retten til å delta i det ordinære arbeidslivet. Svarene til deltakerne i Tilstandskartleggingen 2025 tyder på at det er flere årsaker:

- Nesten tre av fire opplever at personer utenfor omgangskretsen ikke har forventninger til at de skal bidra til fellesskapet.
- I gruppen 18–66 år oppgir om lag en av ti at utilstrekkelig antall BPA-timer hindrer dem i å jobbe eller jobbe i en høyere stillingsprosent.

Det er alarmerende at mer enn halvparten av 18–66-åringene som deltok befinner seg i det regjeringen omtaler som et utenforskap. Til sammenligning er 18 prosent av hele den norske befolkningen mellom 18 og 66 år i gruppen som hverken er under utdanning, opplæring eller i betalt arbeid eller mottar alderspensjon.⁸ De som er i utenforskapet har ikke arbeidsinntekter, og i mange tilfeller heller ikke utsikter til å kunne få slike inntekter.

For funksjonshemmede i lavinntektsgruppene er det vanskelig å oppnå «en tilfredsstillende levestandard for seg selv og sin familie, herunder tilfredsstillende mat, klær og bolig [...]».⁹ I Tilstandskartleggingen 2025 oppga syv av ti av dem som har vedtak om tjenester fra kommunen at de betaler egenandel. I gruppen som betaler for tjenester oppga mer enn fire av ti at egenandelen lå på 2 000 kroner eller mer i måneden. Det er grunn til å tro at dårlig råd bidrar til å forklare hvorfor gruppen med inntekt under 346 000 kroner, i mindre grad enn gruppen med høyere inntekt, reiser på

fritiden og deltar sosialt. Dette kan bidra til å forklare hvorfor halvparten av dem som deltok i undersøkelsen, oppgir at de er sosialt isolerte.

Funn i spørreundersøkelsen tyder på at også kommunal BPA-rasjonering bidrar til at funksjonshemmede blir sosialt isolert. Blant dem som ikke har nok BPA-timer til å dekke hele assistansebehovet oppgir hele en av to at konsekvensen er at de blir sosialt isolert. Det er derfor ikke overraskende at andelen som oppgir at de er sosialt isolert er mye høyere i gruppen som ikke har tilstrekkelig antall BPA-timer til å dekke assistansebehovet enn i gruppen som har tilstrekkelig assistanse. Når årsaken til sosial isolasjon er kommunal rasjonering, blir funksjonshemmedes menneskerettigheter brutt.

Et betydelig antall av 18–66-åringene som svarte oppgir at de ønsker å ta en utdanning, komme i arbeid eller øke stillingsprosenten. Dette tyder på at det er en ganske stor ubrukt arbeidskraftreserve blant funksjonshemmede med assistansebehov. Funn i Tilstandskartleggingen viser at med tilstrekkelig assistanse kan en god del flere delta i arbeidslivet, eller delta mer enn de gjør i dag. Kommunenes manglende vilje til å innvilge tilstrekkelig BPA har direkte konsekvenser for levekårene til funksjonshemmede med assistansebehov. De er markant dårligere enn befolkningen generelt sine levekår.



**«Uten BPA hadde livet
mitt raknet fullstendig.»**

Deltaker i Tilstandskartleggingen 2025.

Konklusjon

I 2014 vedtok Stortinget å rettighetsfeste BPA fordi det er viktig at funksjonshemmede med assistansebehov blir likestilte samfunnsborgere. BPA skulle bli et likestillingsverktøy som sikret tilgang til alle samfunnsarenaer, og gi funksjonshemmede muligheten til å nyte sine menneskerettigheter.

I Tilstandskartleggingen 2024 viste vi at våre nasjonale politikere forventet at kommunene ville følge opp rettighetsfestingen med en storstilt satsing på BPA. Fasiten er at det kun har vært en svak økning i antall funksjonshemmede med BPA i perioden 2015–2023. Ved utgangen av 2023 hadde 4 313 funksjonshemmede BPA, opp 199 fra 2022.¹⁰ SSB sine foreløpige tall viser at kommunene ikke satset på BPA i 2024 heller. Antall innbyggere med BPA økte med 124 i 2024.¹¹

Den viktigste årsaken til at satsingen har uteblitt ser ut til å være at kommunene fikk et annet oppdrag i rettighetsfestingen: BPA skulle fortsatt ligge i helse- og omsorgstjenesteloven og være en alternativ organisering av faglig forsvarlige helse- og omsorgstjenester. I forslaget til å rettighetsfeste BPA forklarer helse- og omsorgsdepartementet at «forsvarlig» blant annet betyr kostnadskontroll: «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.»¹²

I en intervjuundersøkelse fra 2021 forklarer flere kommunale ledere at de tolker helse- og omsorgstjenesteloven dit hen at BPA-søkere kun kan bli innvilget nødvendig helsehjelp og omsorg.¹³ Mange funksjonshemmede som trenger likestillingsverktøyet BPA opplever at saksbehandleren mener kommunen kun skal innvilge tjenester som dekker grunnleggende behov, primært i eget hjem. Konklusjonen blir ofte at assistansebehovet er under 25 assistansetimer, og at søker dermed ikke har individuell rett til BPA. Kommunenes BPA-tall, tildelingskriterier og nettsider tyder på at kommunene svært ofte avslår slike BPA-søknader når kommunen mener assistansebehovet er under 25 assistansetimer i uken.¹⁴ Slik saksbehandlingspraksis er i strid med Stortingets intensjon om at BPA skal realisere menneskerettigheter, som ytringsfrihet og retten til deltakelse i det politiske og offentlige liv.¹⁵

Kapittelet «Kommunenes forvaltning av BPA» handlet om konsekvensene av at BPA blir forvaltet som en alternativ organisering av helse- og omsorgstjenester. I Tilstandskartleggingen 2025 oppgir funksjonshemmede som trenger BPA til å delta i samfunnet at de møter en rekke barrierer. Det er positivt at andelen som oppgir at de har nok BPA-timer til å dekke assistansebehovet, er noe høyere i årene 2024 og 2025 enn i perioden 2020–2023. Samtidig ser de fleste ut til å ha kommet dit fordi de har støttespillere, ressurser, kapasitet og utholdenhet til å forsere alle de samfunnsskapte barrierene.

Kapittelet «Gevinstene BPA gir» viser at mange som deltok i spørreundersøkelsen opplever at ordningen bidrar til at de kan være sjef i eget liv. En høy andel av de som svarte opplever at BPA gir positive effekter på områder som selvstendighet og sosial deltakelse. De fleste med BPA som deltar i utdanning eller i arbeidslivet oppgir at assistanseordningen er avgjørende for at de kan delta. Når det er sagt, oppgir mange at kommunens rasjonering med BPA-timer gir en rekke negative effekter for dem og deres familiemedlemmer og nære venner. Dette viser at innretningen på BPA-politikken er avgjørende for om funksjonshemmede med assistansebehov skal kunne nyte sine menneskerettigheter, eller ikke.

Menneskerettighetsbrudd kan gi en rekke konsekvenser for den enkelte. Over halvparten av 18–66-åringene som svarte er i det myndighetene definerer som utenforskap. I kapittelet om levekår så vi at mange av dem som svarte står utenfor det ordinære arbeidslivet. Varig utenforskap gir lav inntekt, og kan resultere i sosial isolasjon. Det er svært bekymringsfullt at halvparten svarer at de er sosialt isolert.

Funn i Tilstandskartleggingen 2025 viser at hvis målet for BPA-politikken er:

- 1.** En markant økning i antallet funksjonshemmede med BPA.
- 2.** BPA skal sikre funksjonshemmede like muligheter som det andre på samme alder har.

Så er det nødvendig å endre på BPA-loverket og fjerne pålegget om at BPA skal være en rasjonert helse- og omsorgstjeneste.

Litteraturliste

Lover og forskrifter

LOV-1967-02-10. Justis- og beredskapsdepartementet: Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven). (lenke)

LOV-1999-07-02-63. Helse- og omsorgsdepartementet: Lov om pasient- og brukerrettigheter (pasient- og brukerrettighetsloven). (lenke)

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

FOR-2006-12-15-1456. Justis- og beredskapsdepartementet. Forskrift til forvaltningsloven (forvaltningslovforskriften). (lenke)

Annen litteratur det blir henvist til i rapporten

Arbeids- og sosialdepartementet. (2021). Meld. St. 32. (2020–2021). Ingen utenfor – En helhetlig politikk for å inkludere flere i arbeids- og samfunnsliv. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet. (lenke)

FN. (2006). Konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne. Norsk oversettelse. Oslo: Barne-, Likestillings- og inkluderingsdepartementet. Lastet ned 02.03.2024. (lenke)

FN. (2017). General Comment No. 5 on living independently and being included in the community. FN-dokument CRPD/C/GC/5. Committee on the Rights of Persons with Disabilities. Geneve: FN. Lastet ned 02.03.2024. (lenke)

FN. (2019). Committee on the Rights of Persons with Disabilities. Concluding observations on the initial report of Norway. FN-dokument CRPD/C/NOR/CO/1. Geneve: FN. Lastet ned 02.03.2025. (lenke)

Helsetilsynet. (2024). Statens helsetilsyn. Årsrapport 2023. Oslo: Statens helsetilsyn. Lest 12.03.2025. (lenke)

Helsetilsynet. (2025). Statistikk om statsforvalternes saksbehandling av rettighetsklager om BPA. Uttrekk med 2024-tall fra databasen Nestor sendt per e-post fra Gunstein Sundene i Helsetilsynet til Egil G. Skogseth i Uloba, 11.02.2025.

Helse- og omsorgsdepartementet. (2000). Rundskriv I-20/2000 til lov om sosiale tjenester mv. Brukerstyrt personlig assistanse. Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet. (lenke)

Helse- og omsorgsdepartementet. (2014). Stortingsproposisjon 86 L (2013–2014). Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak): Endringer i pasient- og brukerrettighetsloven (rett til brukerstyrt personlig assistanse). Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet. (lenke)

Helse- og omsorgsdepartementet. (2015). Rundskriv I-9/2015. Rettighetsfesting av brukerstyrt personlig assistanse (BPA). Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet. (lenke)

Helse- og omsorgsdepartementet. (2017). «Kjære ordfører!» Brev fra statsråd Bent Høie til landets ordførere. Sendt februar 2017. Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet.

Norsk institusjon for menneskerettigheter. (2022). Funksjonshemmedes ytringsfrihet – åtte utfordringer. Rapport. Oslo: NIM. (lenke)

Rønne, K. P. (2016). Ber brukere klage til fylkesmannen. Nyhetsartikkel. Publisert 04.11.2016, og lest 20.02.2025. Oslo: Dagens Perspektiv. (lenke)

SSB. (2024). Befolkningens tilknytning til arbeidsmarkedet. Infografikk. Nettside på SSB.no. Endret: 10. februar 2025. Lest 14. mars 2025. Oslo: SSB. (lenke)

SSB. (2025). Tabell 09939: Brukarar av brukarstyrt personleg assistanse, etter statistikkvariabel og år. Statistikkbanken på SSB.no. Lest 28. mars 2025. Oslo: SSB. (lenke)

Uloba. (2018). Mitt liv – mitt ansvar! Ulobas erfaringsrapport om utviklingen av BPA – årsaker, konsekvenser og løsninger. Drammen: Uloba. (lenke)

Uloba. (2020). Tilstandskartlegging 2019. Ulobas dokumentasjonsrapport om BPA og andre former for personlig assistanse for funksjonshemmede. Drammen: Uloba. (lenke)

Uloba. (2021). Tilstandskartleggingen 2021. Status for BPA 2021. Rapport. Drammen: Uloba. (lenke)

Uloba. (2021b). Loven gjør BPA til en helsetjeneste. Ledere i kommunal og statlig forvaltning sine perspektiver på BPA-ordningen. Dokumentasjonsrapport utarbeidet av Uloba – Independent Living Norge i samarbeid med Boldt. Upublisert.

Uloba. (2022). Tilstandskartleggingen 2022. Status for BPA. Rapport.
Drammen: Uloba. (lenke)

Uloba. (2023). Tilstandskartleggingen 2023. Status for BPA. Rapport.
Drammen: Uloba. (lenke)

Uloba. (2024). Tilstandskartleggingen 2024. Status for BPA. Rapport.
Drammen: Uloba. (lenke)

Sluttnoter

- 1** Stortinget og regjeringen sine pålegg til kommunene framgår i kildene etter hvert pålegg under:
 - Informere om BPA, se Helse- og omsorgsdepartementet, 2000; 2017, FN, 2006, og Rønne, 2016.
 - Veilede i BPA-saker og bistå innbyggere som trenger det, se forvaltningsloven og forvaltningslovforskriften.
 - Møte BPA-søkere som personer som trenger assistanse for å bli likestilt, se FN, 2006 og Helse- og omsorgsdepartementet, 2014.
 - Innvilge tilstrekkelig assistanse til at funksjonshemmede kan bli likestilt, se FN, 2017; 2019.
 - Legge til rette for at BPA blir en reelt borgerstyrt assistanseordning, se Helse- og omsorgsdepartementet, 2014 og punktene 16, 21, 36, 37 og 54 i FN, 2017.
 - Ivareta BPA-søkernes rettssikkerhet, se forvaltningsloven, helse- og omsorgstjenesteloven og pasient- og brukerrettighetsloven.
 - Kildene nevnt i sluttnotene er utførlig presentert i litteraturlisten i denne rapporten.
- 2** Se side 57–58 i Uloba, 2024.
- 3** Helsetilsynet, 2025.
- 4** Se vedleggstabell 15 i Helsetilsynet, 2024.
- 5** Helse- og omsorgsdepartementet, 2014; 2015. I stortingsproposisjonen framgår det at rettighetsfestingen av BPA er en del av Norges arbeid med å følge opp forpliktelsene som følger av CRPD, og da særlig retten til «personlig bistand», omtalt i artikkel 19.
- 6** FN-konvensjonen for funksjonshemmedes rettigheter (CRPD) [artikkel 24 \(lenke\)](#), [artikkel 27 \(lenke\)](#), og [artikkel 28 \(lenke\)](#).
- 7** SSB, 2024.

- 8** Arbeids- og sosialdepartementet, 2021.
- 9** Se CRPD Artikkel 28 Tilfredsstillende levestandard og sosial beskyttelse. (lenke)
- 10** Uloba, 2024.
- 11** SSB, 2025.
- 12** Side 12 i Helse- og omsorgsdepartementet, 2014. På side 18 forklarer helse- og omsorgsdepartementet at en rettighetsfesting, uten at BPA-ordningen blir prioritert økonomisk, er en selvmotsigelse: «Lovforslaget skal ivareta svært ulike og til dels motsetningsfylte hensyn. På den ene siden skal en rettighetsfesting av brukerstyrt personlig assistanse bidra til at personer med stort behov for bistand skal kunne velge om de vil ha tjenestene organisert som brukerstyrt personlig assistanse. Samtidig skal ikke rettigheten føre til en skjevfordeling av ressurser og kravet til forsvarlighet og kostnadskontroll må ivaretas.»
- 13** Uloba, 2021b.
- 14** Uloba, 2018; 2024.
- 15** Norsk institusjon for menneskerettigheter, 2022.



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 2025

Kort oppsummering av Ulobas spørreundersøkelse

Prosjektleder, analytiker og rapportforfatter: Egil G. Skogseth

Kvalitetssikrer: Aage Gjesdal

Fotograf: Agnete Brun

Korrekturlesere: Sarah Naomi Lunner, Janne Britt Engebretsen og Mari Liljenstrøm

Prosjektkoordinator: Jeanette Sirén

Designer: Maren Jessica Tanke

Publisert: April 2025

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