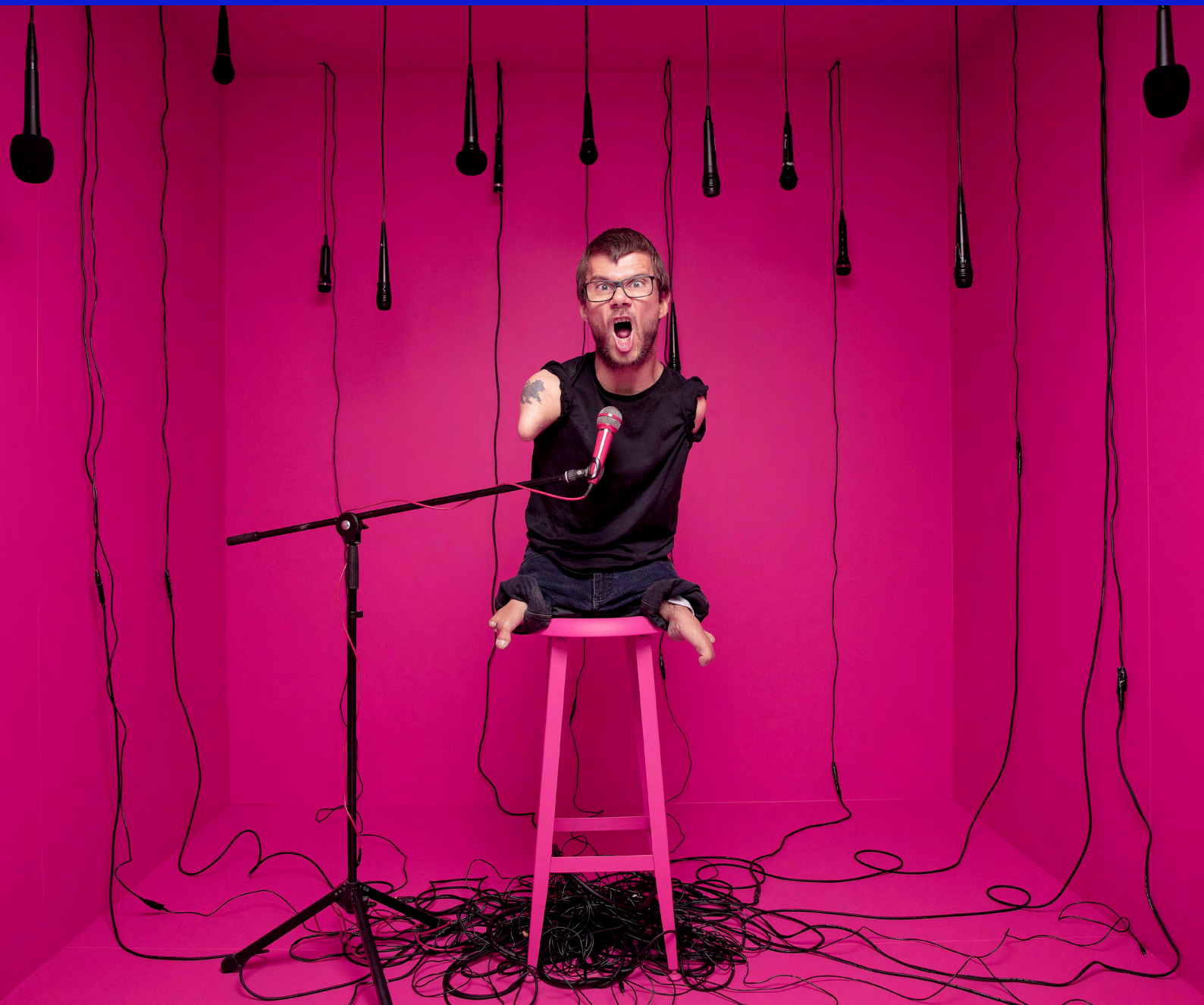


Tilstandskartleggingen 2024

Status for BPA: Sammendrag og hovedfunn



Innhold

| | |
|---------------------------------------------------------------------------|----------|
| Sammendrag og hovedfunn i Tilstandskartleggingen 2024 | 3 |
| En tvetydig BPA-politikk | 3 |
| Kommunene diskriminerer, og gjennomfører i liten grad BPA-reformen | 4 |
| Mange som trenger BPA, møter en rekke barrierer | 5 |
| BPA-rasjonering bidrar til utenforskap | 7 |
| Menneskerettighetsbrudd fører til sosial isolasjon | 8 |
| Kontakt | 9 |

Takk til Uloba-medlemmene og andre som delte deres opplevelser da dere svarte på spørreundersøkelsen «Tilstandskartleggingen 2024».

På www.uloba.no/tall-og-fakta (lenke) finner du to rapporter med analysene som ligger til grunn for hovedfunnene du kan lese om på de neste sidene.

- «Tilstandskartleggingen 2024. Kort oppsummering av Ulobas spørreundersøkelse»
- «Tilstandskartleggingen 2024. Status for BPA»

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 2024

Stortingets tvetydige kommunikasjon om BPA har spent bein under funksjonshemmede som trenger personlig assistanse.

Uloba gjennomfører hvert år en tilstandskartlegging for å dokumentere situasjonen for funksjonshemmede med assistansebehov. «Tilstandskartleggingen 2024. 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](#))

En tvetydig BPA-politikk

Borgerstyrt personlig assistanse (BPA) er utviklet for å sikre funksjonshemmede styring over egen assistanseordning, og dermed mulighet til å selv bestemme over eget liv. Regjeringen og Stortinget har slått 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».

Det er mulig å tolke Stortingets rettighetsfesting i 2014 som en marsjordre om å innvilge langt flere likestillingsverktøyet BPA. Men det er også mulig tolke reformen dit hen at kommunen skal sikre at BPA blir en strengt rasjonert og kontrollert versjon av tradisjonelle helse- og omsorgstjenester. Denne rapporten analyserer konsekvensene denne tvetydige kommunikasjonen om BPA har fått for funksjonshemmede, nærstående og samfunnet.

I hvert av delkapitlene i analysedelen beskriver vi først politikken intensjon: Å fremme funksjonshemmedes levekår, likebehandling, samfunnsdeltakelse og selvbestemmelse – og de politiske målene for BPA, og forvaltningen av ordningen. Utgangspunktet er Konvensjonen for funksjonshemmedes rettigheter og norske lover, forskrifter og rundskriv.

Så presenterer vi tilstanden på det aktuelle politikkområdet. Tilstandsbeskrivelsen er analyser av offentlig statistikk om BPA-forvaltningen og svarene 396 funksjonshemmede med assistansebehov ga i spørreundersøkelsen «Tilstandskartleggingen 2024».

Vi beskriver så gapet mellom intensjon og tilstand på det aktuelle politikkområdet. I tillegg vurderer vi hvilken konsekvens det vil få dersom politikerne ikke gjør noe for å lukke gapet mellom intensjon og tilstand.

Kommunene diskriminerer, og gjennomfører i liten grad BPA-reformen

Fra retten til BPA trådte i kraft 1. januar 2015 til utgangen av 2023 økte antallet funksjonshemmede med BPA med 1 332. Det er en liten brøkdel av veksten regjeringen forventet kommunene ville levere etter rettighetsfestingen.

- Kun 4 313 funksjonshemmede hadde BPA ved utgangen av 2023.
- I 60 kommuner hadde ingen innbyggere ordningen.

Kommunene er pålagt å sikre alle som søker om BPA et likeverdig tjenestetilbud, samt sikre at tilbudet er tilpasset den enkeltes behov. Myndighetenes tall om BPA-forvaltningen tyder på at kommunene systematisk diskriminerer tre grupper BPA-søkere:

1. Dem som har behov for færre assistansetimer enn innslagspunktet for individuell rett til BPA, som er 25 timer i uken,
2. Middelaldrende personer,
3. Kvinner.

Gruppe 1 og gruppe 2 har nesten ikke vokst fra 2015 til 2023. I gjennomsnitt har kvinner med BPA ti færre assistansetimer i uken enn det menn med BPA har.

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 menneskerettighetsbrudd er at funksjonshemmede må leve uten tjenestene de trenger, blir velferdsflyktninger eller må stå i årelange klageprosesser.

Når statsforvalterne gir funksjonshemmede som klager medhold, skal kommunene bruke vedtaket til å forbedre sin saksbehandlingspraksis. Slikt forbedringsarbeid skal sikre at en stadig lavere andel BPA-vedtak

er i strid med loven eller lovens intensjon. Tall om statsforvalternes behandling av klager på BPA-vedtak viser imidlertid at kommunene stadig oftere fatter BPA-vedtak som er på kollisjonskurs med Stortingets BPA-politikk.

Kommunen har tolket loven eller lovens intensjon galt, var statsforvalternes konklusjon i hele 51 prosent av klagesakene de ferdigbehandlet i 2023.

Mange som trenger BPA, møter en rekke barrierer

Ulobas spørreundersøkelse viser at de fleste som har BPA, opplever at ordningen er viktig og gir positive effekter i livene deres. Mange som trenger BPA møter likevel en rekke barrierer. Funnene tyder på at

- kommunene nesten aldri tar kontakt for å informere om BPA.
- kommunene har ofte ikke forståelse for at funksjonshemmede har samme behov for livsutfoldelse som alle andre.
- kommunene møter svært ofte interesse for BPA med et forslag om å heller innvilge tradisjonelle helse- og omsorgstjenester.

Halvparten av dem som svarte på undersøkelsen har fått avslag på en eller flere søknader om BPA. Svært mange har klaget på BPA-vedtak. Majoriteten av dem som har klaget har fått medhold, men kommunene ignorerer i en del tilfeller pålegg om å fatte et nytt og bedre BPA-vedtak.

Barrierene stopper imidlertid ikke når kommunen har innvilget BPA:

- Mange opplever at arbeidslederen i BPA-ordningen ikke får bestemme hvem som skal bli rekruttert som assistent, hvilke oppgaver assistenten skal gjennomføre eller hvor og når assistansen skal bli gjennomført. Kommuner som innskrenker arbeidsleders styringsrett, fjerner borgerstyringen.

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. Resultatet er at en del saksbehandlere legger minstekravet i helselovgivningen, dekke grunnleggende behov, til grunn for utmålingen av BPA-timer. Slik rasjonering av assistansen er i direkte motstrid til Stortingets intensjon: At BPA skal bidra til at funksjonshemmede blir likestilt med den øvrige befolkningen, og dermed har lik mulighet til å delta i samfunnet.

- Tre av ti av dem som svarte på vår spørreundersøkelse, og som har BPA, er uenig i at assistansetimene i BPA-vedtaket dekker deres assistansebehov. Denne andelen er noe lavere enn foregående års tilstandskartlegginger.

Blant dem som opplever at BPA-vedtaket ikke dekker hele behovet oppgir mange at det hindrer dem i å delta på sosiale aktiviteter. Ganske mange oppgir at BPA-vedtaket deres ikke dekker grunnleggende behov som trening for å opprettholde funksjonsnivået og å tilberede mat. Kommunal assistanserasjonering som fratår innbyggeren muligheten til å dekke grunnleggende behov, er i strid med loven.

Over halvparten har opplevd at ansatte i kommunen forteller at de er bedre skikket til å fatte beslutninger om ivaretagelse av helsen enn de er selv. Konsekvensene av slike holdninger blir ekstra store når de blir kommunisert til en innbygger som ønsker seg BPA, et verktøy for likestilling og selvbestemmelse.

- Mer enn seks av ti av dem som svarte opplever dialogen med kommunen om BPA som en stor belastning.

Tilstandskartleggingen 2024 dokumenterer at tvetydigheten i Stortingets kommunikasjon om BPA får konsekvenser for både funksjonshemmede og kommunene. Kommunene tolker ofte loven og regelverket dit hen at BPA skal være en strengt rasjonert og kontrollert versjon av tradisjonelle helse- og omsorgstjenester.

Vår analyse av kommunenes utlysninger av tjenestekonsesjon for BPA viser at de i økende grad prøver å definere BPA som en helse- og omsorgstjeneste. I konsesjonsdokumentene legger mange kommuner opp til at organisasjoner og selskap i BPA-bransjen skal overvåke funksjonshemmede med BPA, og bidra til å begrense deres mulighet til å reise ut av kommunen.

Tilstandskartleggingen tyder på at mange BPA-søkere møter motstand, formynderi, diskriminering, kunnskapsløshet, trenering og/eller rasjonering. I denne prosessen mister mange tilliten til at kommunen arbeider for funksjonshemmede med assistansebehovs beste.

BPA-rasjonering bidrar til utenforskap

Halvparten av 18–66-åringene som deltok i spørreundersøkelsen 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, i betalt arbeid eller mottar alderspensjon. De som er i utenforskapet, har hverken arbeidsinntekter eller utsikter til å kunne få arbeidsinntekter.

Halvparten av de voksne som svarte oppga at uføretrygd var deres eneste inntektskilde. Nesten like mange oppga at årsinntekten var under 315 000 kroner. Beregninger fra SIFO viser at mange i denne gruppen har kuttet både matforbruket og strømforbruket i dyrtiden vi er inne i. Dette tyder på at lav uføretrygdsats hindrer mange i å delta i samfunnet. Resultatet blir ofte dårlige levekår.

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. Det tyder på at kommunenes hyppige avslag på BPA-søknader hindrer mange den assistansen de trenger på fritiden til å ha krefter til å jobbe.

Utdanningsnivået blant dem som svarte peker i retning at en langt høyere andel skulle ha deltatt i det ordinære arbeidslivet:

- 43 prosent av de voksne som svarte har fullført en høyere utdanning
- 33 prosent har videregående skole som høyeste fullførte utdannelse.

Enkelte har ikke mulighet til å jobbe. Men tallene tyder på at jobbsøkere med assistansebehov ofte møter så store hindringer at resultatet blir en tilværelse med uføretrygd og varige dårlige levekår.

Et annet viktig hinder ser ut til å være kommunens rasjonering med BPA-timer. Blant dem med BPA-vedtak var andelen som deltok i det ordinære arbeidslivet vesentlig høyere i gruppen med et tilstrekkelig antall BPA-timer, sammenlignet med gruppen som ikke har tilstrekkelig assistanse.

Menneskerettighetsbrudd fører til sosial isolasjon

En god del av dem som svarte på Tilstandskartleggingen 2024 ser ut til å nyte menneskerettigheter knyttet til deltakelse i samfunnet og sosiale fellesskap. Men mange ønsker å delta mer, og stille mer opp for andre. Funn i Tilstandskartleggingen 2024 tyder på at kommunal BPA-rasjonering og lav inntekt hindrer mange i å delta på kulturarrangementer, idrett og friluftsliv.

Halvparten av dem som svarte oppgir at de er sosialt isolert. Det er en av flere indikatorer på at kommunenes oppfølging av Stortingets tvetydige BPA-politikk kun i begrenset grad har oppnådd det overordnede målet: «Å følge opp intensjonen i FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne.»

Opplevelsene deltakerne i «Tilstandskartleggingen 2024» 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.

Artikkel 19 i Konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter:

«Konvensjonspartene [...] skal treffe effektive og hensiktsmessige tiltak for [...] at 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 forhindre isolasjon eller segregering fra samfunnet.»



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 2024

Status for BPA: Sammendrag og hovedfunn

Tekst: Egil G. Skogseth og Laila Bakke

Foto: Agnete Brun

Korrektur: Sarah Naomi Lunner, Mari Liljenstrøm,
Mone Celin Skrede og Andrea Pharo Ronde

Vasking av data: Jeanette Sirén

Design og layout: Maren Jessica Tanke

Publisert: Oktober 2024

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