

# Likestilling og deltakelse i revers?

En undersøkelse av hvordan funksjonshemmede opplever brukerstyrt personlig assistanse (BPA)



Norges  
Handikapforbund

# Innledning

Retten til brukerstyrt personlig assistanse (BPA) har vært en sentral kampsak for Norges Handikapforbund (NHF). Med BPA kan personer med assistansebehov lede sine assistenter og bestemme hva, når, hvor og hvordan assistansen skal brukes. BPA gir på denne måten mulighet til å leve et selvstendig og aktivt liv i motsetning til tradisjonelle hjemmetjenester som styres av kommunen. Personer som ikke selv kan være arbeidsledere kan også ha BPA forutsatt at andre, helt eller delvis, ivaretar dette ansvaret.

Intensjonen med BPA har fra starten av vært å styrke funksjonshemmedes rett til selvbestemmelse og samfunnsdeltakelse. Som følge av dette ble BPAs formål og grunnverdier tydeliggjort i regelverket. Først i rundskrivet fra 2000<sup>1</sup> da BPA kom inn i lov om sosiale tjenester<sup>2</sup> som en del av kommunenes tjenestetilbud, og sist i rundskrivet om rettighetsfestingen av BPA<sup>3</sup>.

Den 1. januar 2015 trådte rettigheten til BPA for personer under 67 år med langvarig og stort behov for assistanse i kraft. Rettigheten er hjemlet i Pasient og brukerrettighetsloven § 2-1 d<sup>4</sup>. Med stort behov menes et assistansebehov på minst 32 timer per uke. Personer med et assistansebehov på minst 25 timer per uke har også rett til å få tjenester organisert som BPA, med mindre kommunen kan dokumentere at slik organisering vil medføre vesentlig økt kostnad. Rettigheten omfatter også avlastningstiltak for personer med foreldreansvar for hjemmeboende barn under 18 år.

Selv om rettigheten ikke omfatter alle som trenger BPA, er rettigheten en viktig delseier for funksjonshemmede. Personer med mindre assistansebehov og som ikke omfattes av rettigheten, kan søke BPA i henhold til helse- og omsorgstjenesteloven § 3-8<sup>5</sup>, men her bestemmer kommunen tildelingen.

I rundskrivet om rettighetsfestingen av BPA har myndighetene vektlagt BPAs grunnverdier som «likeverd, likestilling og samfunnsdeltakelse», samt betydning av BPA for «bedre livskvalitet» og «for muligheten til yrkesdeltakelse, utdanning og et aktivt og selvstendig liv.» Men på tross av disse klare føringene opplever mange funksjonshemmede at deres kommune ikke innfrir intensjonene med BPA.

---

<sup>1</sup> Rundskriv I-20/2000 Brukerstyrt personlig assistanse: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/i-202000/id445628/>

<sup>2</sup> Lov om sosiale tjenester: <https://www.helsetilsynet.no/no/Regelverk/Lover/Opphevede-lover/Sosialtjenesteloven/>

<sup>3</sup> Rundskriv I-9/2015 om rettighetsfesting av brukerstyrt personlig assistanse: [https://www.regjeringen.no/contentassets/bd58818a87cc4a109a6d29b4d0dc615a/rundskriv\\_i-9-2015\\_bpa.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/bd58818a87cc4a109a6d29b4d0dc615a/rundskriv_i-9-2015_bpa.pdf)

<sup>4</sup> Pasient og brukerrettighetsloven: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1999-07-02-63>

<sup>5</sup> Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2011-06-24-30>

## Bakgrunn

Bakgrunnen for denne undersøkelsen skyldes de mange forespørslene vi mottok fra våre medlemmer etter at BPA ble en rettighet. Henvendelsene gikk bl.a. ut på at funksjonshemmede ikke fikk tildelt de timene de hadde behov for å kunne delta i samfunnet, at kommunen forsøkte å kutte i allerede tildelte timer, at de fikk halvert antall timer ved flytting til ny kommune og at kommunene avgrenset rettigheten på en måte som undergravet brukerstyringen.

Det var særlig unge medlemmer som meldte inn om disse problemene og at det fikk store konsekvenser for dem. Flere formidlet at de måtte oppgi sine studier eller forsøk på å komme i arbeid og/eller delta på viktige aktiviteter, f.eks. organisasjonsarbeid og politisk deltakelse.

At ungdom med funksjonsnedsettelse opplevde problemer med å få BPA og å få de timene de hadde behov for var overraskende. Tidligere forskning<sup>6</sup> viser at kommunene var positive til BPA for unge funksjonshemmede. Det var derfor skuffende at disse problemstillingene dukket opp kort tid etter rettighetsfestingen.

Da det nye rundskrivet kom var det positivt at BPAs grunnverdier som likestilling og samfunnsdeltakelse ble fremhevet, og at spørsmål om bl.a. brukerstyring, arbeidsledelse, fleksibel bruk av BPA-timer og forståelsen av helsetjenester ble nærmere avklart.

I rundskrivet uttrykker myndighetene at rettigheten *«er begrunnet i et ønske om å sikre mennesker med stort behov for praktisk bistand en større mulighet til å ta ansvar for eget liv og egen velferd»*, og at gjennom *«rettighetsfestingen har lovgiver gitt et tydelig signal om prioritering av de verdier som BPA bygger på.»*

Men samtidig skapes det uklarhet og forvirring. I det samme rundskrivet står det f.eks. at timeantallet *«skal i utgangspunktet være det samme som om tjenester ikke var organisert som BPA»* og at rettigheten ikke berører *«tjenestemengden til brukeren»*.

Dette tolkes i kommunene som at tildelingen av BPA-timer ikke innebærer flere timer enn det kommunen tilbyr med de tradisjonelle tjenestene.

Det hadde vært uproblematisk dersom det var slik at de tradisjonelle tjenestene eller de tjenestene personen fikk før BPA oppfylte behovene til å delta i samfunnet. Men alle vet at de tradisjonelle tjenestene gjør det i veldig liten grad. Resultatet er at selv om en person får BPA, blir timetildelingen så liten at det ikke muliggjør deltakelse i samfunnet.

NHF ønsket å få mer kunnskap om omfanget av problemene mange opplever med BPA og om det har skjedd endringer i kommunenes tildelingspraksis etter rettighetsfestingen. Vi ville også vite mer om yngre funksjonshemmede fikk den assistansen de har behov for. Notatet vil derfor fokusere på aldersgruppen 18 – 30 år og barn og ungdom under 18 år.

---

<sup>6</sup> HIL rapport 162/2014 Brukerstyrt personlig assistanse – Statlig policy, kommunal iverksetting og klagesaker: <https://brage.bibsys.no/xmlui/handle/11250/281600>

Når det gjelder barn og ungdom under 18 år antar vi at det er deres foreldre som i stor grad har bidratt til å svare på spørsmålene.

## Metode

I juni 2017 sendte NHF ut et spørreskjema til medlemmer og ba dem som hadde erfaring med BPA om å svare på spørsmålene. Vi har brukt Easyfact som er et elektronisk system for spørreundersøkelser.

Undersøkelsen ble sendt til våre medlemmer og lagt ut på NHFs nettsider og NHFs facebookside.

Vi fikk 200 svar fra NHFs medlemmer og 45 svar via våre sosiale medier. Det vil si 7,39 % av alle (3 315 personer/SSB-tall) som hadde BPA i 2016.

Svarene er anonyme, men systemet er slik at en og samme person ikke kan svare to ganger. Av praktiske grunner ble svarene fra NHFs medlemmer og fra den åpne undersøkelsen slått sammen i etterkant.

Spørreundersøkelsen omfatter både de som har en rettighet i pasient- og brukerrettighetsloven og de med mindre behov som ikke har en absolutt rettighet og hvor kommunen bestemmer om BPA skal innvilges.

Spørsmålene som ble stilt informantene er avgrenset til de problemstillingene som ble meldt inn til NHF etter rettighetsfestingen. Disse er sortert i tre hovedkategorier; søknads- og klageprosess, samfunnsdeltakelse og brukerstyring.

Undersøkelsen består av 22 spørsmål. Ikke alle spørsmålene måtte svares på av alle. Avhengig av den enkeltes situasjon kunne respondentene hoppe over noen spørsmål. Enkelte spørsmål har derfor langt færre respondenter. Det er også spørsmål som gjentas, men i ulike sammenhenger, som for eksempel spørsmål om assistansetimer i forbindelse med arbeid, utdanning og fritidsaktiviteter. Undersøkelsen gir også muligheten til å sammenlikne erfaringer mellom de som har fått BPA før og etter rettighetsfestingen.

## Resultater av undersøkelsen

### Alder

Undersøkelsen er avgrenset til personer under 67 år. Det er flere grunner til dette. For det første skulle undersøkelsen knyttes til effekten av rettighetsfestingen og den er begrenset til personer under 67 år. En annen viktig grunn er at NHF ønsket å prioritere personer under 30 år, fordi det var fra denne aldersgruppen vi fikk flest henvendelser. Med tanke på at ungdom har et helt liv foran seg, skal være aktive, ta utdanning, komme i arbeid og etablere seg, er det viktig for NHF å vite om BPA fungerer etter intensjonene.

### Aldersfordeling: Flere under 30 år får BPA etter rettighetsfestingen

Tradisjonelt har BPA vært dominert av de «eldre» gruppene over 40 år. Undersøkelsen viser at det er en mer jevn fordeling på de ulike aldersgruppene etter rettighetsfestingen. Forskjellene i alderssammensetting før og etter rettighetsfestingen er særlig store for de eldste og yngre under 30 år.

I aldersgruppen mellom 18 og 30 år svarer 14 prosent at de har BPA før rettighetsfestingen, mens dette gjelder 22 prosent etter. Barn og ungdom under 18 år utgjorde 7 prosent før rettighetsfestingen, mens samme gruppe utgjør 25 prosent i etterkant. Funnene her viser en betydelig økning av disse to aldersgrupper etter rettighetsfestingen.

Det motsatte kan sies om aldersgruppen 51-67 år. Mens denne aldersgruppen representerer 48 prosent av respondentene med BPA før rettighetsfestingen, utgjør de 28 prosent etter rettighetsfestingen. Det er en nedgang på 20 prosent.

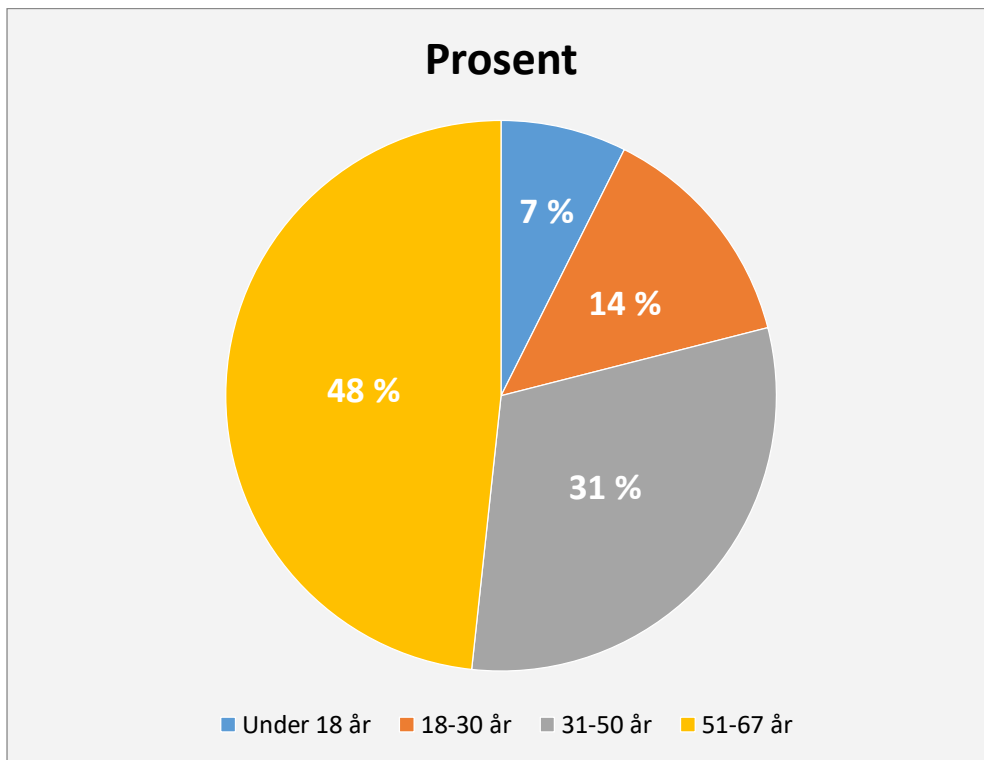
Hvis undersøkelsen gjenspeiler den reelle aldersfordelingen for alle etter 1. januar 2015 da rettigheten ble innført, er det positivt at BPA er mer jevnt fordelt aldersmessig. Det er særlig oppløftende at andel personer under 30 år øker. Inkluderingen av barn og unge i retten til BPA i pasient- og brukerrettighetsloven bidrar antakelig til denne positive utviklingen.

Dersom barn og ungdom ikke får assistanse og som konsekvens av dette ikke får delta i aktiviteter sammen med jevnaldrende, kan det på mange måter prege deres utvikling negativt senere i livet. Det er derfor viktig at flere barn og ungdom får den assistansen de har behov for. Det vil for mange være avgjørende for hvilke livsvilkår og muligheter til likestilling og deltakelse de kan få i fremtiden.

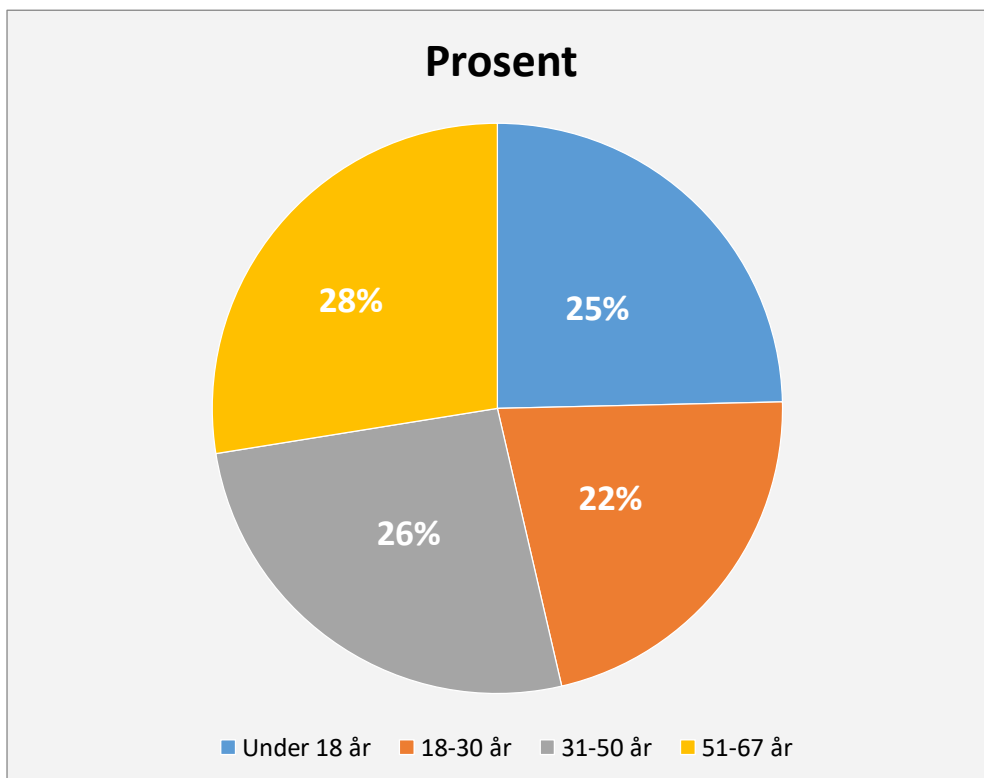
I følgende figurer kan vi se respondentenes aldersfordeling og hvordan denne har endret seg for de ulike aldersgruppene før og etter at rettigheten ble innført 1. jan. 2015.

### Spørsmål 1: Hvor gammel er du?

Figur 1: Før rettighetsfesting - Totalt antall svar: 176



Figur 2: Etter rettighetsfesting - Totalt antall svar: 69



## Antall med BPA før og etter rettighetsfestingen

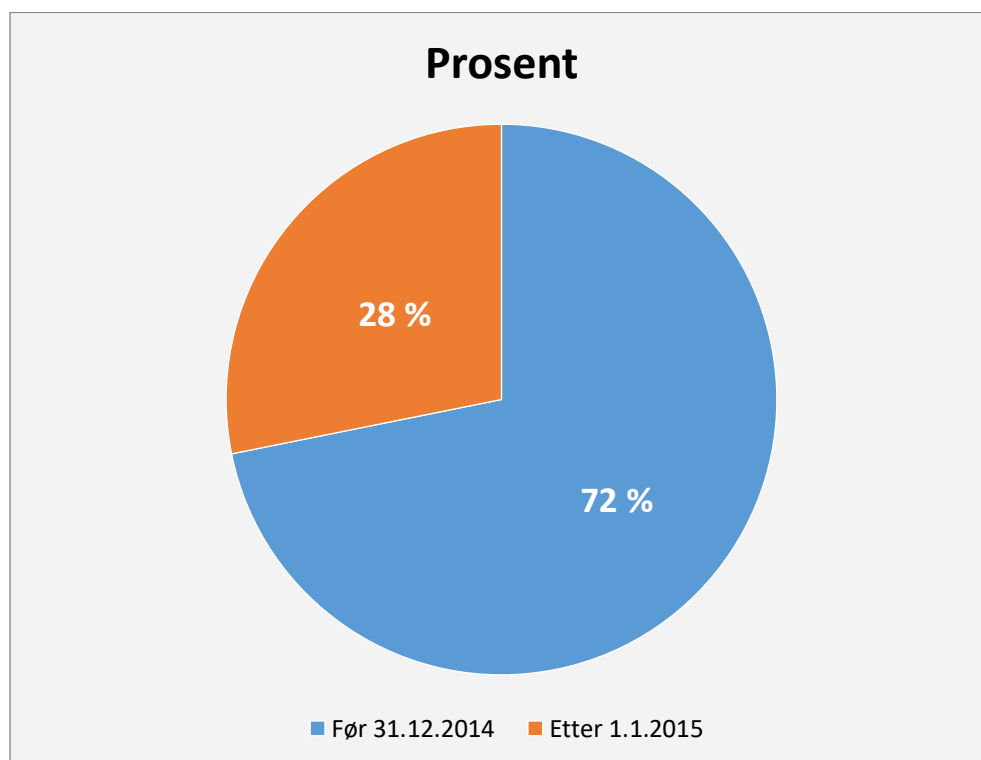
For å få vite mer om det har skjedd endringer i kommunenes tildelingspraksis etter rettighetsfestingen, stilte vi spørsmålet om når folk fikk BPA. Slikt ble det lett å skille ut respondentene som hadde fått BPA før og etter rettighetsfestingen.

Av de 245 som svarte på undersøkelsen har 176 fått BPA før, og 69 har fått BPA etter rettighetsfestingen.

Det er ikke overraskende at 72 prosent av respondentene fikk BPA før rettigheten trådte i kraft. BPA har vært en del av tjenestetilbudet, men ikke en individuell rettighet, siden mai 2000 da ordningen ble hjemlet i sosialtjenesteloven<sup>7</sup> og senere i helse- og omsorgstjenesteloven. De fleste har derfor fått BPA i perioden fra 1. juni 2000 og fram til 31. desember 2014. Mens den individuelle rettigheten har vært aktuelt å søke om fra 1. januar 2015, dvs. i to og et halvt år.

### Spørsmål 2: Når fikk du BPA?

Figur 3 Totalt antall svar: 245



Selv om det er færre med BPA etter rettighetsfestingen som svarer på undersøkelsen, utgjør disse mer enn 20 prosent av alle de 326 som fikk BPA i 2015 og 2016<sup>8</sup>.

Tall fra Statistisk Sentralbyrå viser også at tildelingen av BPA ikke har økt etter rettighetsfestingen.

<sup>7</sup> <https://www.helsetilsynet.no/no/Regelverk/Lover/Opphevede-lover/Sosialtjenesteloven/>

<sup>8</sup> SSB tall: <https://www.ssb.no/helse/statistikker/pleie>



Dersom vi regner på snittet av de 3014 som fikk BPA før rettigheten trådte i kraft, kommer vi fram til at 215 personer fikk BPA per år. Snittet de to siste årene etter rettigheten er 163 per år. Selv om at dette i virkeligheten vil variere noe fra år til år og at noen også fikk BPA før den kom inn i sosialtjenesteloven, illustrerer det likevel at rettighetsfestingen ikke har påvirket veksten i BPA og at denne i snitt er lavere enn før rettighetsfestingen.

«Veksten» etter rettigheten er også langt fra det øvre anslaget på ca. 14.500 som ble anslått i Prop. 86 L (2013–2014). Selv om dette anslaget var usikkert, er utviklingen etter rettighetsfestingen ikke som forventet.

Det er også vanskelig denne gangen å knytte den lave veksten til kommunenes økonomi. I forbindelse med rettighetsfestingen fikk kommunene ekstra bevilgninger: 300 millioner i 2015 og 200 millioner i 2016. For personer med store behov for assistanse, kan kommunene søke om tilskudd til ressurskrevende tjenester.

Et viktig spørsmål som kan diskuteres er om veksten ville vært annerledes hvis midlene hadde blitt øremerket til BPA.

# Rettsikkerhet

## Søknader og klager

Kommunene er pliktige til å ivareta rettsikkerheten til personer som trenger kommunale tjenester. Dette betyr bl.a. å kunne gi god informasjon, veiledning og bistand i forbindelse med en søknad og en klage. Dette er særlig viktig for tjenester som skal dekke grunnleggende behov slik som BPA. En søknad om BPA skal utredes ut fra den enkeltes individuelle behov og saksbehandlerens vurdering skal bygge på helse- og sosialfaglig kunnskap.

Formålsbestemmelsen i helse- og omsorgstjenesteloven er veiledende. Denne gir retning om at tjenestetilbudet skal fremme likeverd og likestilling og sikre et selvstendig og aktivt liv. Selv om lovens formålsbestemmelser ikke utløser rettigheter er det meningen at de skal brukes aktivt og realiseres når tjenestetilbudets form, innhold og omfang skal vurderes.

Pasient- og brukerrettighetsloven hjemler dessuten retten til brukermedvirkning, og forvaltningsloven har rettsregler for en god saksbehandling. For å ivareta søkerens rettsikkerhet er det derfor viktig at saksbehandlerne har god kompetanse på disse lovene og at kravene til saksbehandling følges opp.

Siden mange av henvendelsene til NHF handler om manglende informasjon, manglende veiledning og oppfylning av lovens formål valgte vi å spørre informantene om de måtte klage på søknader før de fikk innvilget BPA, og om de måtte klage på timetildelingen.

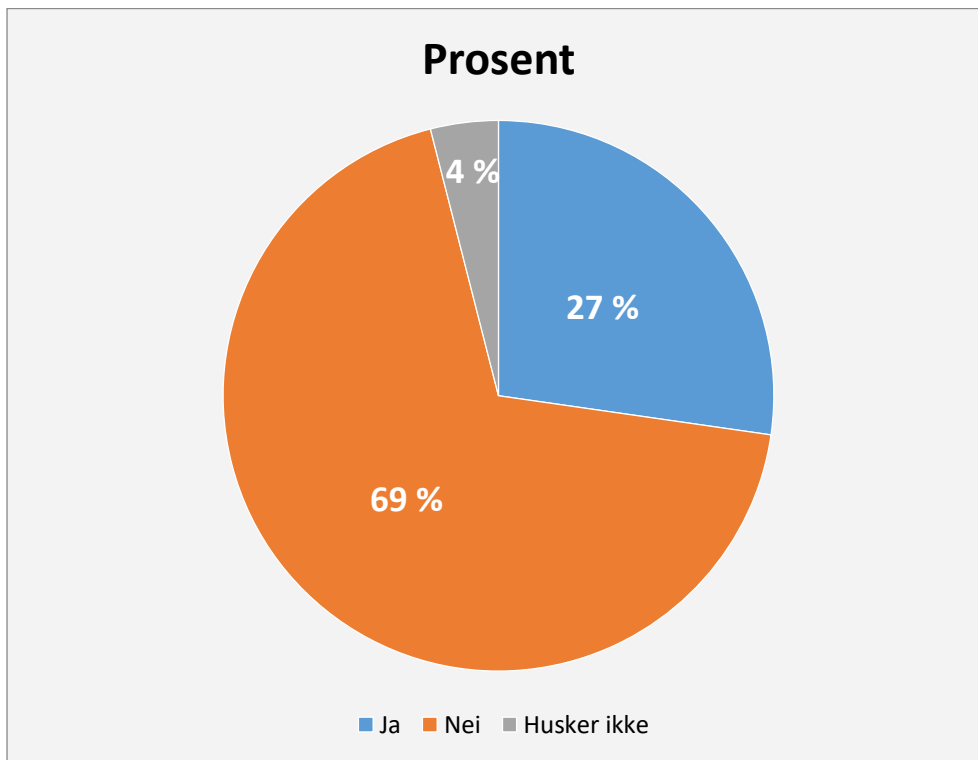
## En høyere andel må klage på avslag på søknad etter rettighetsfestingen

En høy andel av respondentene svarte at de måtte klage på avslag på søknad før de fikk medhold om BPA. Andelen som svarer ja på dette spørsmålet er også høyere i gruppen som søkte BPA etter rettighetsfestingen.

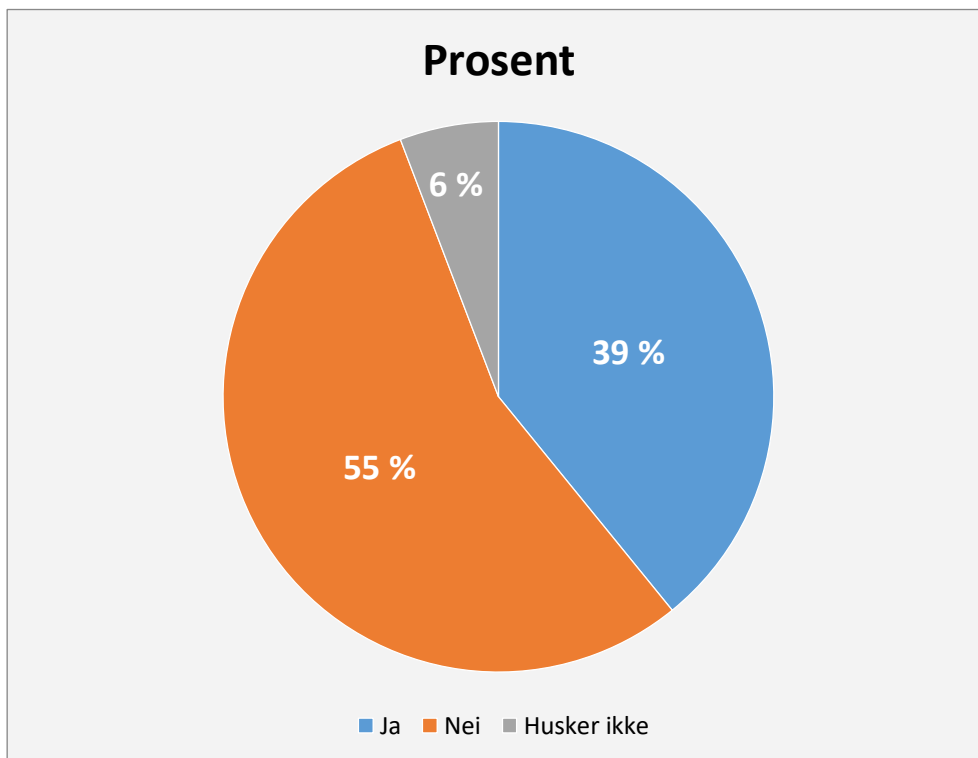
Av de 245 respondenter svarer 31 prosent at de måtte klage. Når gruppen deles mellom de som har fått BPA før og etter rettighetsfesting, svarer 27 prosent av de som fikk BPA før at de måtte klage, mens dette gjelder for 39 prosent av de som har fått BPA etter rettighetsfestingen. Det vil si en økning på 12 prosent etter at rettigheten ble innført.

**Spørsmål 3: Måtte du klage på søknaden din før du fikk innvilget BPA?**

Figur 4: Før rettighetsfesting - Totalt antall svar: 176

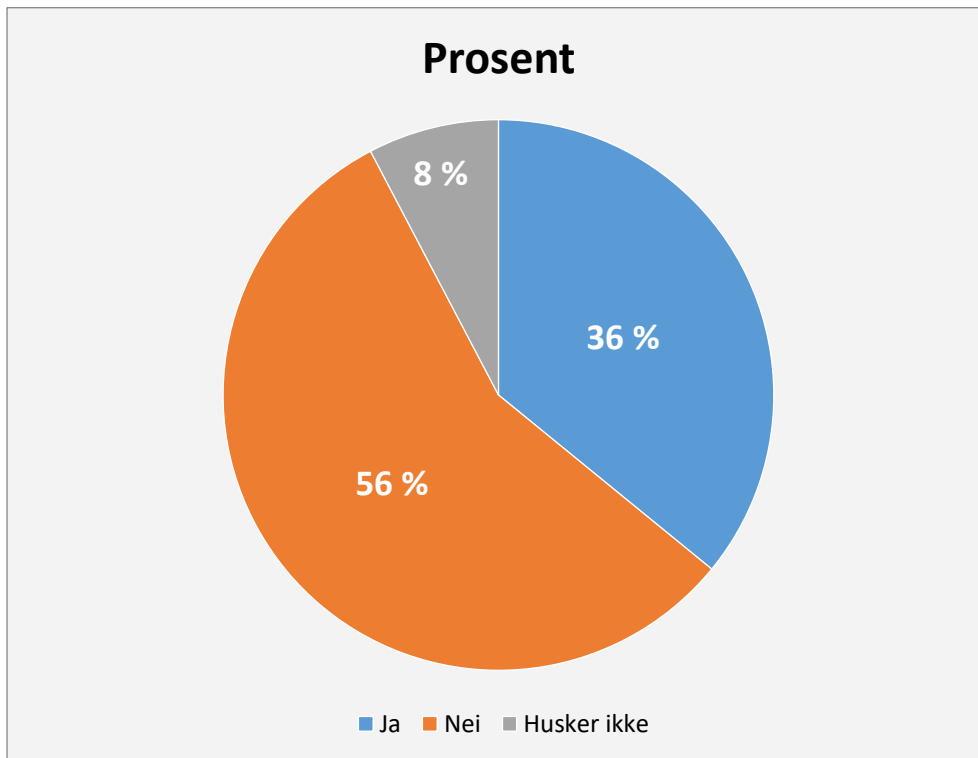


Figur 5: Etter rettighetsfesting Totalt antall svar: 69

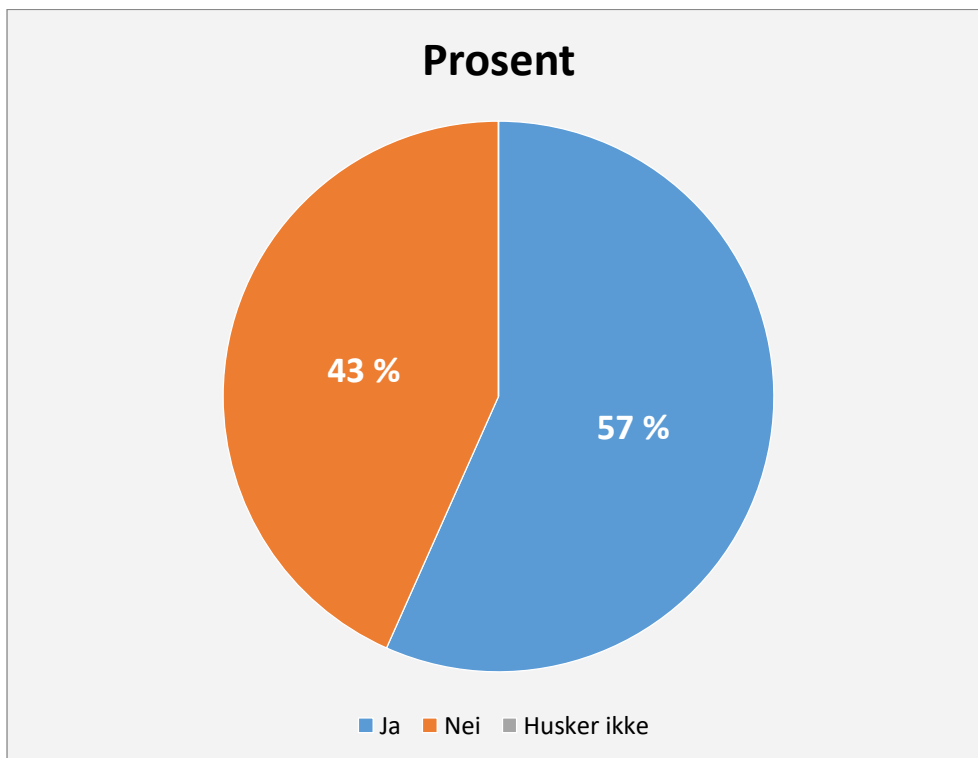


I aldersgruppen 18-30 år svarer 36 prosent at de måtte klage, og blant barn og ungdom under 18 år oppgir 57 prosent at de måtte klage på søknaden før de fikk innvilget BPA.

Figur 6: 18-30 år - Totalt antall svar: 39



Figur 7: Barn og ungdom under 18 år Totalt antall svar: 30



Selv om vi ikke kan gjøre en direkte sammenligning med tall om klagesaker fra Fylkesmannen er det likevel relevant å trekke noen paralleller. Statistikken fra Fylkesmannen<sup>9</sup> viser at de har mottatt/behandlet flere BPA-klager og at flere får medhold etter rettighetsfestingen.

I 2013 behandlet fylkesmannen 167 BPA-klager hvor 30,5 prosent fikk helt eller delvis medhold og i 2014 behandlet fylkesmannen 149 BPA-klager hvor 33,5 prosent fikk helt eller delvis medhold.

I 2015 behandlet Fylkesmannen totalt 203 BPA-klager hvor 93 fikk helt eller delvis medhold, noe som tilsvarer 45,8 prosent. I 2016 behandlet Fylkesmannen 206 klager hvor 85 fikk helt eller delvis medhold, noe som utgjør 41,2 prosent. Sammenlignet med andre tjenester er prosentandelen som får helt eller delvis medhold også høyere for BPA-klager.

Men selv om flere får gjennomslag for sine klager hos Fylkesmannen får det store flertallet, rundt 60 prosent, et avslag. NHF har sett eksempler hvor kommunens økonomi vektlegges høyere enn den sosialfaglige vurderingen, og at «forsvarligheten» er ivaretatt når den er på et minimumsnivå. Når Fylkesmannen må legge «stor vekt» på det kommunale selvstyret sier det seg selv at det er kun de mest urimelige avgjørelsene i kommunen som omgjøres.

I tillegg er det mange som henvender seg til Pasient- og brukerombudet med sine klager. En del av disse sakene blir løst før de når fylkesmannen. Det er heller ikke uvanlig at søkere avvises muntlig og aldri får fremmet og overprøvd sine klager. Samtidig er det mange som ikke klager fordi det å skrive en klage ofte oppleves som en vanskelig oppgave.

Pasient- og brukerombudet i Nord-Trøndelag uttalte nylig at «Vi trur at for få benytter retten til å klage. Noen orker ikke, og noen er redd for at det vil slå negativt ut for dem.»<sup>10</sup>

Antall klager er derfor langt høyere i virkeligheten enn de som blir behandlet hos fylkesmannen. Kommunenes Sentralforbunds (KS) egen BPA-undersøkelse<sup>11</sup> som omfatter 69 kommuner, erkjenner 36, 34 og 33 avslagsprosent i gjennomsnitt i årene 2014 -2016.

En klageprosess kan ta flere år<sup>12</sup>. NHF kjenner til flere eksempler hvor ungdommer har mistet et studieår eller blitt tvunget til å gi opp studier eller arbeid mens klagen behandles. Hvordan lovens og BPAs formål oppfylles blir sjeldent lagt til grunn, og hvis det gjøres er det på et minimumsnivå. Hvilke konsekvenser et avslag kan føre til blir heller ikke vurdert.

Svarene i denne undersøkelsen viser at det er blitt vanskeligere å få gjennomslag for BPA. 39 prosent må klage på sine BPA søknader etter rettighetsfestingen, kontra 27 prosent før. Det er en klar negativ utvikling. En høyere andel av barn og ungdom må også klage for å få

---

<sup>9</sup> Tilsynsmelding 2013, 2014, 2015 og 2016: <http://www.helsetilsynet.no/no/Publikasjoner/Tilsynsmelding/>

<sup>10</sup><sup>10</sup> <http://www.namdalsavisa.no/meninger/2017/07/18/BPA-%E2%80%93-ikke-Bare-P%C3%A5-Artig-15035711.ece>

<sup>11</sup> KS Notat om BPA / Agenda Kaupang: <http://www.ks.no/globalassets/vedlegg-til-hvert-fagomrader/utvikling/fou/notat-om-bpa-til-konsultasjonsordningen.pdf>

<sup>12</sup> Sak omtalt i media 09.11.2017: <http://redir.opoint.com/?key=SJ4b0Ris5GBBkxraSa8s>

innvilget BPA. At flere klager og får medhold hos Fylkesmannen etter rettighetsfestingen indikerer også en mer restriktiv skjønnsutøvelse i kommunene.

### Flere må klage på søknaden. Over halv parten må klage på antall timer.

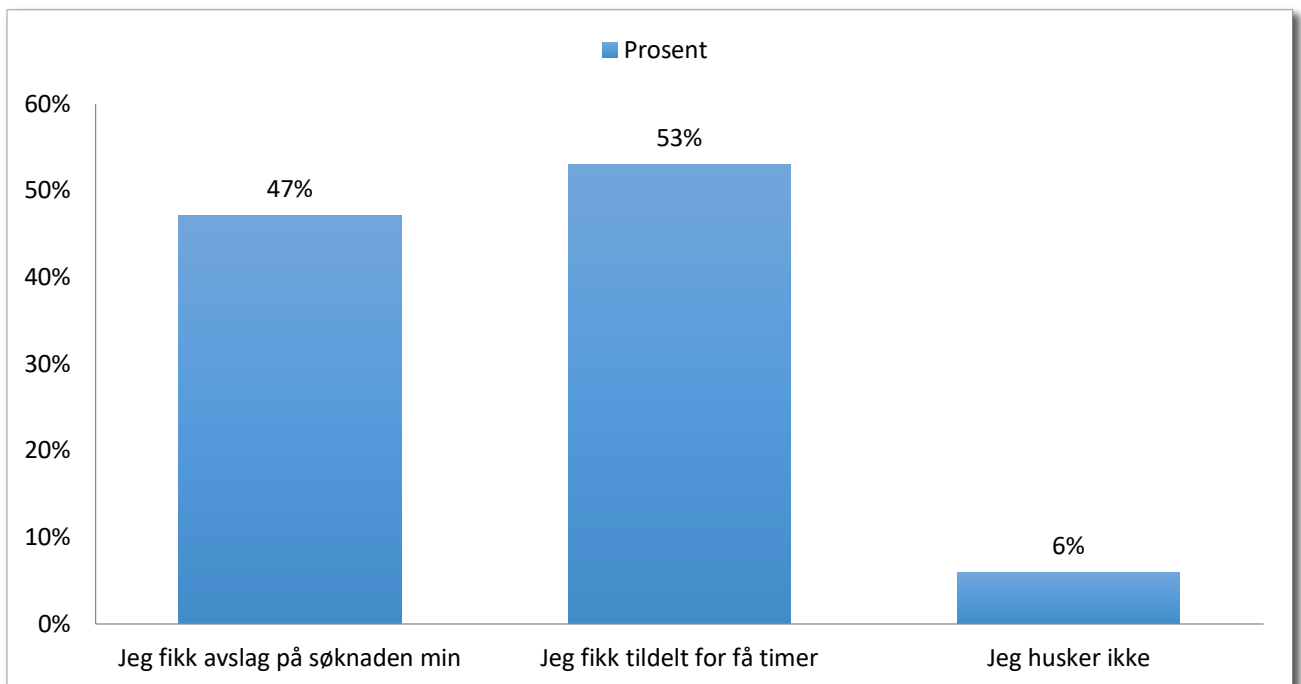
De fleste henvendelser som NHF fikk etter rettighetsfestingen kom fra yngre medlemmer og handlet om klager på timetildelingen. Det var disse henvendelsene som fikk NHF til å gjennomføre denne undersøkelsen.

For å kunne skille bedre om det var søknaden eller antall BPA-timer som ble avslått, stilte vi spørsmålet om *hvorfor de måtte klage* med tre svaralternativer. Alt. 1: *Jeg fikk avslag på søknaden min*. Alt.2: *Jeg fikk tildelt for få timer* og alt. 3: *Jeg husker ikke*.

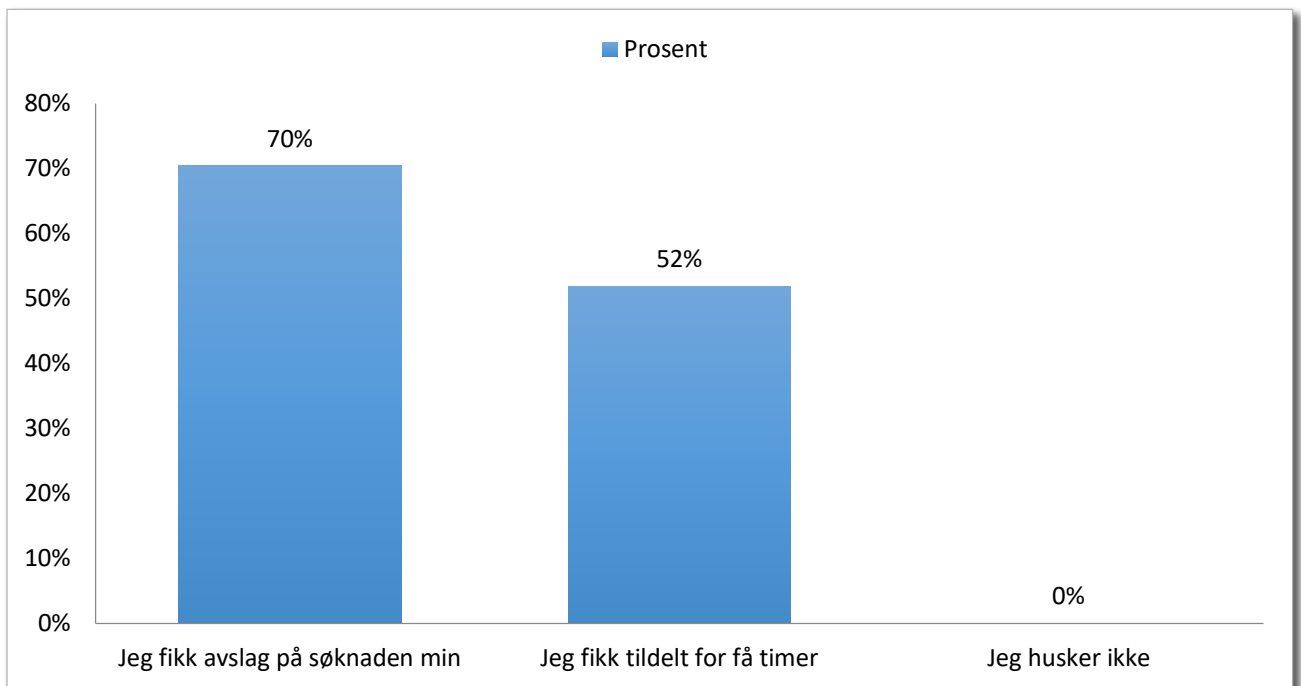
Grafene nedenfor viser at hele 70 prosent av respondentene som har fått BPA etter rettighetsfestingen, mot 47 prosent før, svarer at de måtte klage fordi de fikk avslag på søknaden, mens klager på antall assistansetimer er omtrent på samme nivå som før.

#### Spørsmål 4: Hvorfor måtte du klage?

Figur 8: Før rettighetsfesting - Totalt antall svar: 51



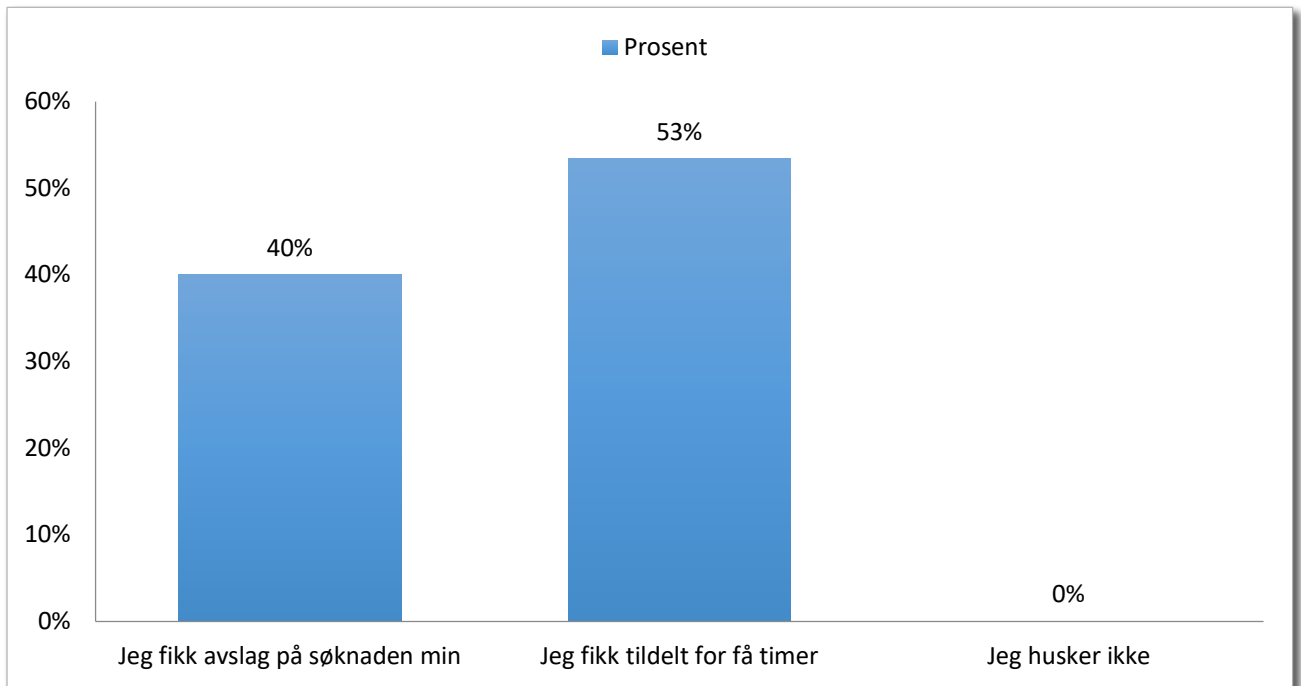
Figur 9: Etter rettighetsfesting - Totalt antall svar: 27



Som tallene viser er det blitt betydelig mer krevende etter rettighetsfestingen å få gjennomslag for en BPA-søknad, mens det er like vanskelig som før rettighetsfestingen å få de assistansetimene søkerne har behov for. Selv om klager på timetildelingen ikke har økt etter rettighetsfestingen, er det likevel alvorlig at over 50 prosent er nødt til å klage og at denne klageprosenten ikke er redusert.

Når det gjelder aldersgruppen 18-30 år svarer 40 prosent av respondentene at de måtte klage fordi de fikk avslag på søknaden, mens 53 prosent måtte klage på grunn av for få tildelte timer. Dette forklarer en god del av de henvendelsene som NHF fikk fra unge funksjonshemmede. De måtte først klage på avslag på søknaden, for deretter å måtte klage på timetildelingen.

Figur 10: 18-30 år - Totalt antall svar: 15

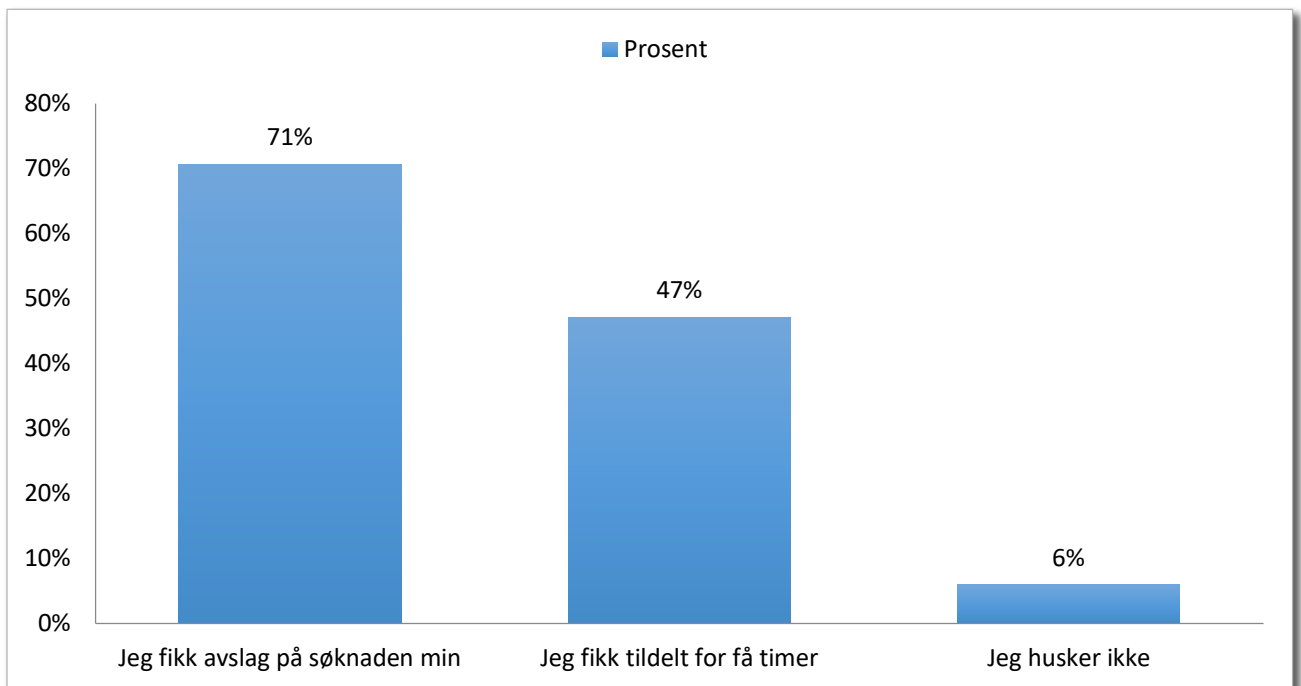


En person uttrykker det slikt: «*Første gang: avslag. Andre gang: for få timer. Tredje gang: uforsvarlig organisering som utløste at Helsetilsynet opprettet tilsynssak overfor kommunen.*»

For barn og ungdom under 18 år er situasjonen enda verre. Hele 71 prosent svarer at de måtte klage på søknaden og 47 prosent at de måtte klage på timetildelingen. Svarene illustrerer det mange barnefamilier forteller om at de avvises i kommunene. De blir nødt til å klage for å få medhold.



Figur 11: Barn og ungdom under 18 år - Totalt antall svar: 17



Tallene viser at det er all grunn til å stille spørsmål om rettssikkerheten til personer med assistansebehov er ivaretatt når en så høy andel må klage for å få gjennomslag for BPA og for å få de assistansetimene de har behov for. Det er særlig problematisk når barn og unge må gå gjennom flere og ofte belastende klageprosesser. Manglende assistanse setter hele deres liv på vent med alle de negative konsekvenser det medfører. Svarene i denne undersøkelsen motsier KS' uttalelse om at kommunene strekker seg langt for å innfri BPA.

I KS-undersøkelsen oppgir saksbehandlerne i kommunen at den vanligste grunnen (67 prosent) til at brukerne får avslag på søknad er «den faglige vurderingen at brukeren har støtte/nytte av en annen tjeneste.», men de utdyper ikke nærmere hvordan denne faglige vurderingen foregår og hvordan de ellers sikrer retten til et aktivt og selvstendig liv.

## Samfunnsdeltakelse

Å ha mulighet til å leve et vanlig liv, til å studere og jobbe og delta på ulike samfunnsarenaer handler om grunnleggende menneskerettigheter og er en selvsagt rett for alle.

Norge har ratifisert FN-konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter<sup>13</sup>. Konvensjonen gir ikke enkeltpersoner nye rettigheter, men forplikter både stat og kommuner til å sørge for at funksjonshemmedes menneskerettigheter blir ivaretatt. Det innebærer bl.a. at Norge må sikre «*Retten til et selvstendig liv og til å være en del av samfunnet*», og retten til «*den personlige bistand som er nødvendig for å kunne bo og være inkludert i samfunnet og for å hindre isolasjon eller segregering.*», jf. FN-konvensjonens artikkel 19, bokstav b.

I forbindelse med rettighetsfestingen av BPA uttrykte Regjeringen i lovproposisjonen<sup>14</sup> at

*«Forslaget er en del av regjeringens arbeid med å følge opp intensjonen i FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne.»* Kampen for BPA-rettigheten kom også fordi de tradisjonelle tjenestene ikke oppfylte lovens formål og funksjonshemmedes grunnleggende menneskerettigheter.

I det nye rundskrivet presiserte ytterligere myndighetene at BPA «*er et viktig bidrag til likeverd, likestilling og samfunnsdeltakelse for personer med nedsatt funksjonsevne og stort behov for bistand.*» Samtidig fastslås her at disse verdier skal prioriteres.

I helse- og omsorgstjenesteloven er likeverd, likestilling og et selvstendig og aktivt liv førende prinsipper for kommunenes vurdering av tjenestetilbudet til den enkelte. Men virkeligheten for mange funksjonshemmede som trenger assistanse er langt fra lovens eller FN-konvensjonens formål. Mange får et vedtak som ikke dekker deres reelle behov for assistanse. Det setter sterke begrensninger i mulighetene for samfunnsdeltakelse og en bedre livskvalitet.

### **Flere opplever at de ikke har nok assistansetimer etter rettighetsfestingen**

For å få et tydeligere bilde av i hvilken grad kommunen dekker funksjonshemmedes assistansebehov, fikk respondentene spørsmålet om de hadde nok assistansetimer som dekket deres assistansebehov.

Svarene viser at mange flere opplever at de ikke har nok assistansetimer etter rettighetsfestingen. Nesten halvparten av respondentene med BPA etter rettighetsfestingen har ikke nok timer, mot 30 prosent for de som har BPA fra før rettighetsfestingen. At langt flere etter rettighetsfestingen opplever at de ikke har nok timer indikerer at det har skjedd negative endringer i den kommunale tildelingspraksisen.

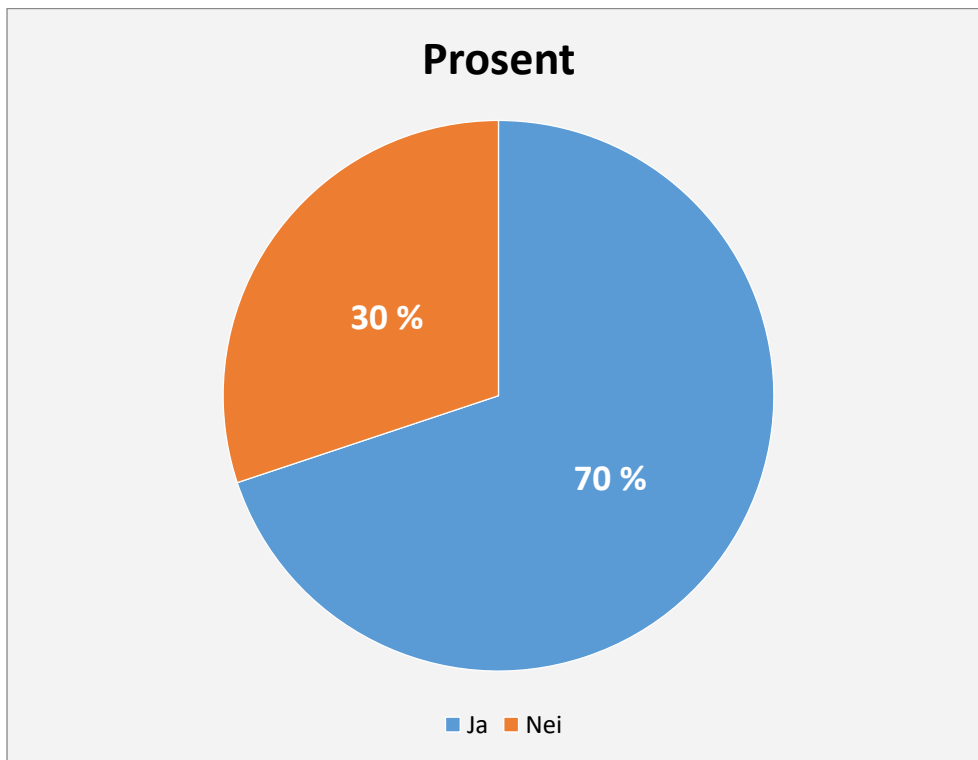
---

<sup>13</sup> Konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/konvensjonen/id724096/>

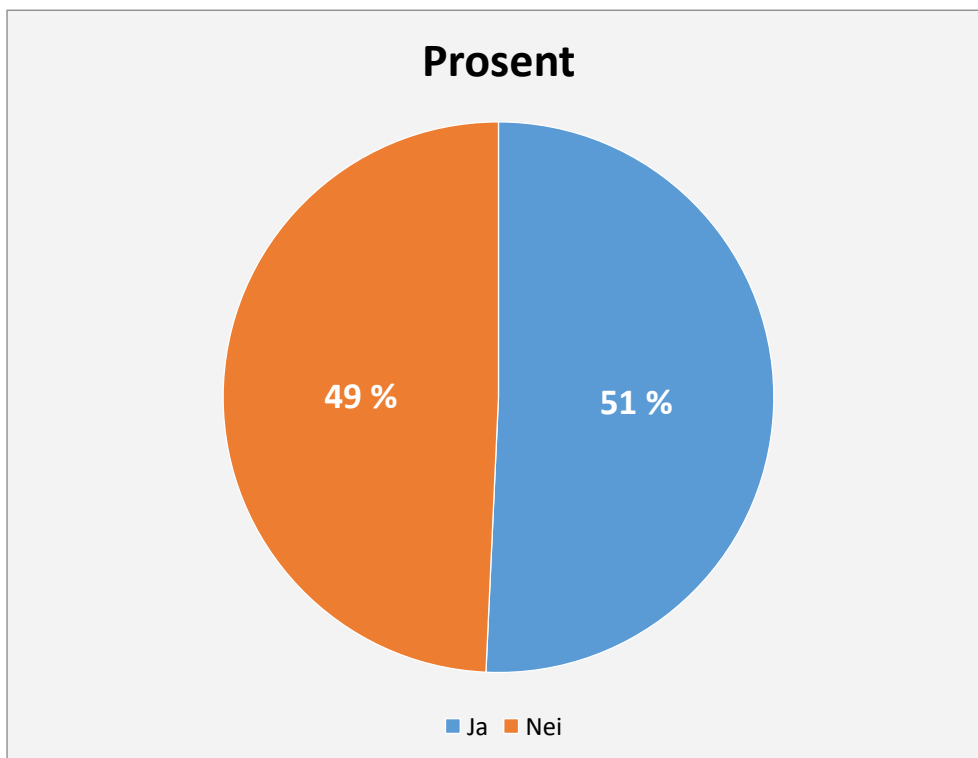
<sup>14</sup> Prp. 86 L 2013-2014: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Prop-86-L-20132014/id758644/sec1>

Spørsmål 5: Har du fått nok assistansetimer til å dekke behovet ditt?

Figur 12: Før rettighetsfesting - Totalt antall svar: 176



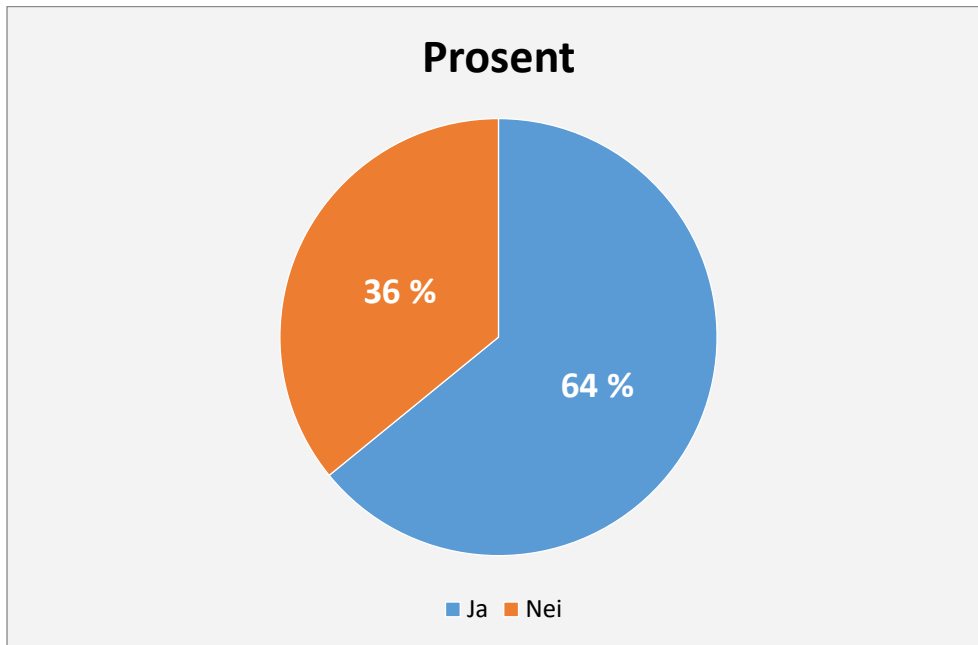
Figur 13: Etter rettighetsfesting - Totalt antall svar: 69



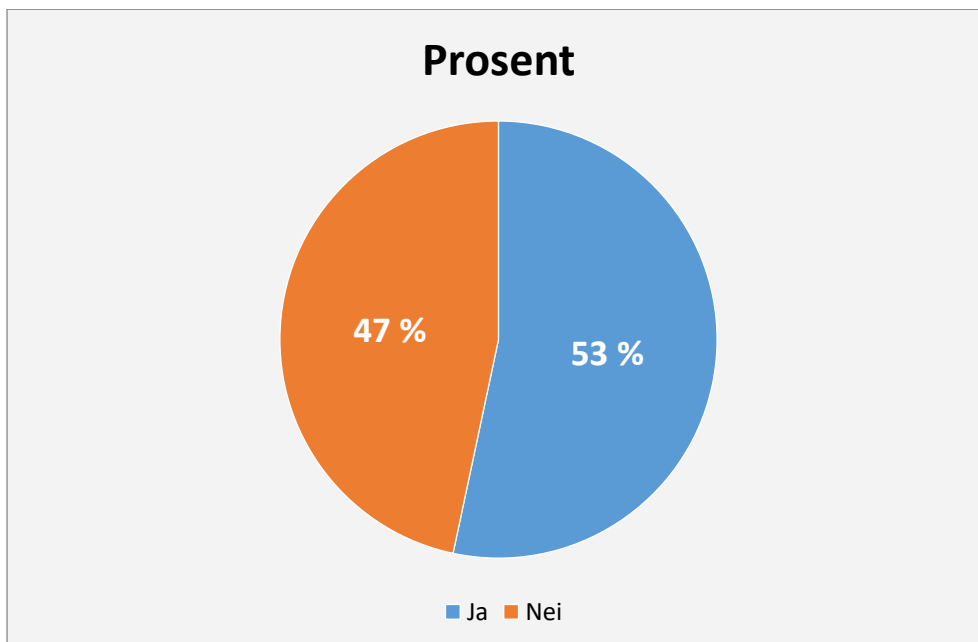
Det er også en høy andel av barn, ungdom og unge funksjonshemmede som ikke har nok assistansetimer. I aldersgruppen mellom 18-30 år svarer 36 prosent at de ikke har nok timer til å dekke deres behov. Og for barn og ungdom under 18 år gjelder dette 47 prosent.

Når barn og ungdom opplever i hverdagen at de ikke har nok timer til assistanse, er det ikke så overraskende at de gir opp skolegang, utdanning og arbeid.

Figur 14: 18-30 år Totalt antall svar: 39



Figur 15: Barn og ungdom under 18 år - Totalt antall svar: 30



NHF's erfaring er at mange kommuner bruker standardiserte skjemaer som ikke er tilpasset unge mennesker når de skal vurdere timebehovet. En del kommuner har en standard på tre

timer per uke til fritidsaktiviteter, uavhengig av den enkeltes behov. At de resterende seks dager uten assistanse kan innebære sosial isolasjon er det lite refleksjon rundt.

Kommunene tar ofte utgangspunkt i behovene i eget hjem og i liten grad tar de hensyn til assistansebehov som kan oppstå under ulike aktiviteter i samfunnet. Fordi funksjonshemmede tilpasser sine hjem maksimalt for å være mest mulig selvhjulpne, kan timeberegningen ende med langt færre assistansetimer enn det de faktisk har behov for.

Ulike behov oppstår også som for andre spredt over hele døgnet. Den tiden det tar å utføre en oppgave og assistere, vil variere fra person til person, dagsform og andre forhold. En skjematisk og standardisert utmåling av timene er derfor ikke egnet til å vurdere assistansebehovene.

I KS' notat om BPA vises det til at kommunene har fått en likere og mer enhetlig tildelingspraksis med opprettelsen av et felles tildelingskontor og at BPA «*sidestilles med hjemmetjenester*». Samtidig gis det uttrykk for at «*brugerorganisasjoner har gjort BPA til noe mer enn det som var intensjonen med BPA.*» Dette tyder på at kommunenes holdninger og forståelse av BPA etter rettighetsfestingen er innsnevret.

Hvis alle kommuner har en forståelse om at BPA ikke skal være noe mer enn de tradisjonelle omsorgstjenestene, har ikke funksjonshemmedes likestillingskamp kommet lenger med BPA-rettigheten. Det er da meget viktig at sentrale myndigheter tar grep for at funksjonshemmedes rett til samfunnsdeltakelse sikres og ikke faller tilbake til fortiden.

I KS' notat om BPA vises det også til at det har vært en vekst på 18 prosent i antall BPA-timer de tre siste årene (2014-2016) i de 49 kommunene som har besvart kartleggingen. Siden rettigheten er gitt til personer med store assistansebehov, er det logisk at timene øker. Det ville vært påfallende om det motsatte hadde skjedd.

### **Sosiale- og fritidsaktiviteter på toppen i nedprioriteringslisten**

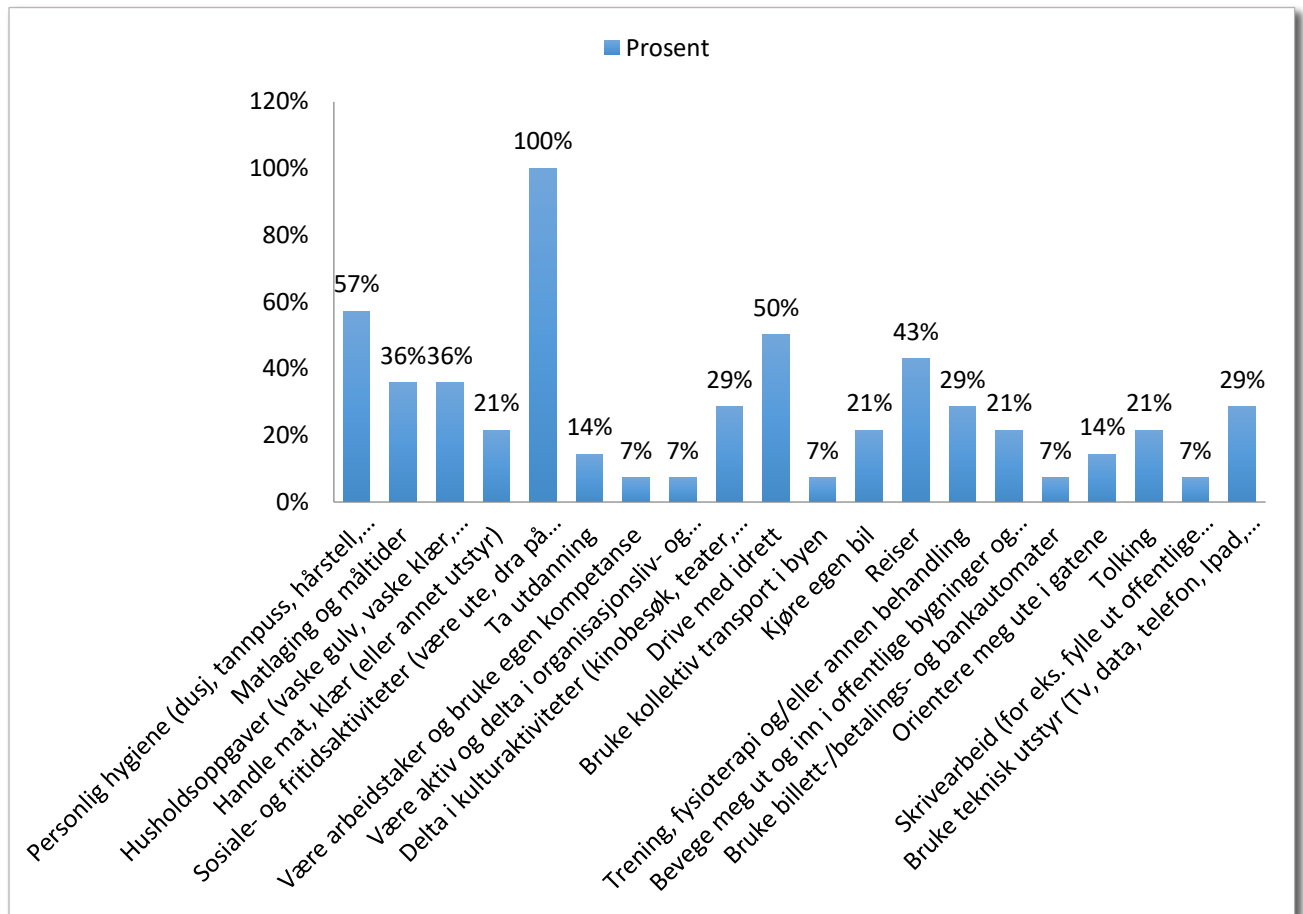
Respondentene ble spurt om hvilke aktiviteter de må nedprioritere. De ble bedt om å krysse på en eller flere svaralternativer eller skrive med egne ord i en åpen boks.

Sosiale- og fritidsaktiviteter er på toppen av de aktivitetene som nedprioriteres. Dette gjelder for alle gruppekategorier og skåres med over 70 prosent i alle gruppene.

Barn og ungdom under 18 år skiller seg ut. De skårer med 100 prosent på at de må nedprioritere sosiale- og fritidsaktiviteter. En skulle tro at assistanse til sosiale- og fritidsaktiviteter for barn og ungdom er en selvsagt sak å dekke, men funnene viser det motsatte. Barn og ungdom under 18 år må også nedprioritere personlig hygiene. De skårer her med 57 prosent.

## Spørsmål 6: Hvilke aktiviteter må du nedprioritere eller kutte ut?

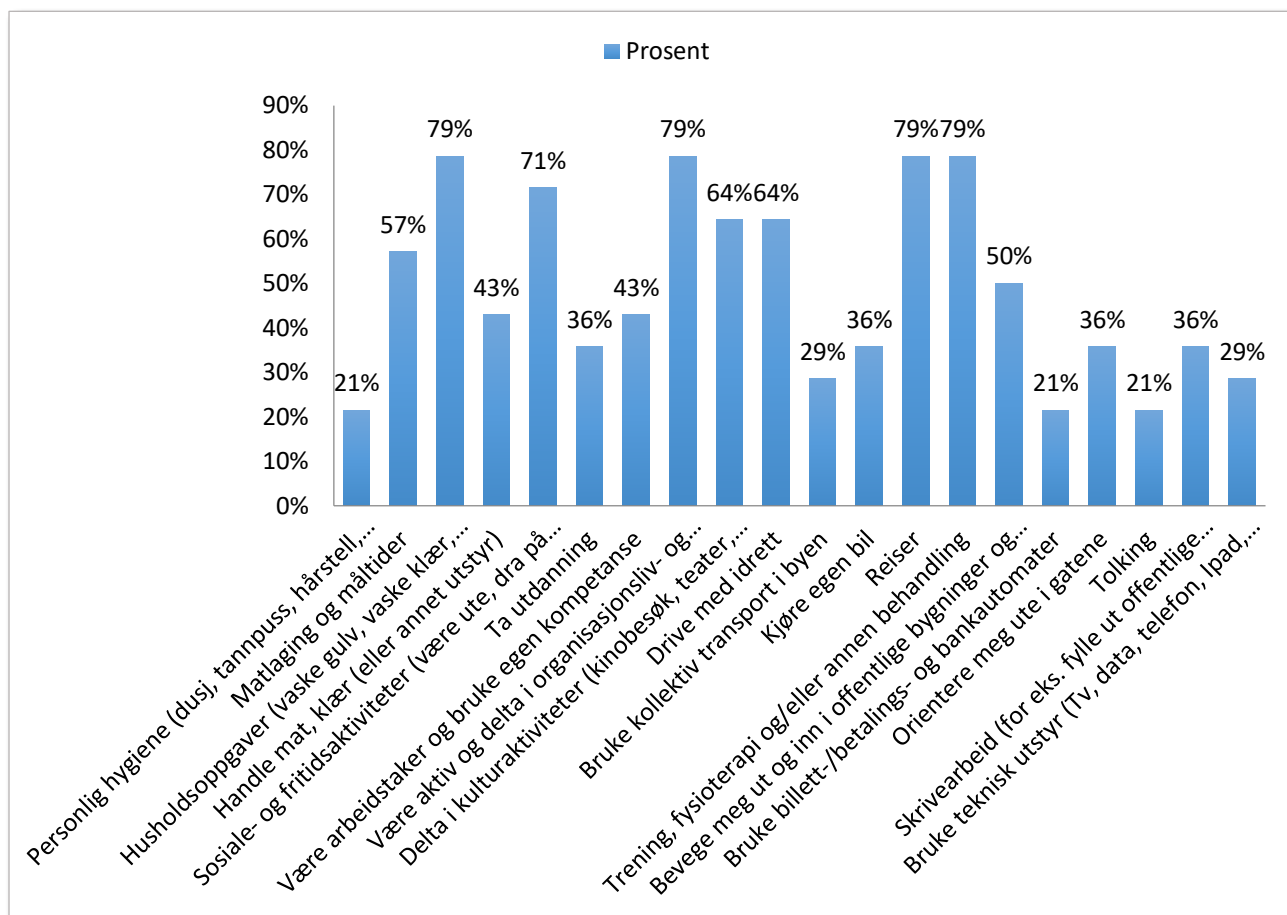
Figur 16: Barn og ungdom under 18 år - Totalt antall svar: 14



Unge funksjonshemmede mellom 18-30 år skårer jevnt høyt, langt over 70 prosent, på at de må nedprioritere mange forskjellige aktiviteter. Alt fra å delta i organisasjonsliv- og politisk arbeid, reiser, trening, til matlaging og måltider.

Et annet område som aldersgruppen 18-30 år skårer høyt på er at de nedprioriterer husholdsoppgaver, f.eks. gulvvaske, klesvaske og mye mer. Det siste er ikke så overraskende. Antakelig er det lettest å nedprioritere husholdsoppgaver enn andre mer presserende behov. Det som er mer bekymringsfullt er at de også må nedprioritere assistanse til personlig hygiene, matlaging og måltider, organisasjonsarbeid, utdanning og arbeid.

Figur 17: 18-30 år - Totalt antall svar: 14



Selv om BPA innebærer at arbeidslederen kan bruke timer avsatt til f.eks. gulvvaske til et annet formål, betyr ikke dette at timetildelingen skal være så liten at unge funksjonshemmede settes inn i en uverdigg og umuligg situasjon hvor «valget» står mellom å spise frokost, ha litt sosialt liv, gå på skolen eller sørge for personlig hygiene.

Blant de egne kommentarene som ble skrevet kan vi for eksempel nevne: «*Mamma hjelper med det vi ikke har timer til, så vanskelig å si nøyaktig.*», «*få timer tildelt, ingen fleksibilitet, vask, mat og personlig hygiene er upåklagelig, alt annet er nedprioritert*» eller «*4 timer fritidsassistanse i uka strekker ikke til at jeg får tid oppe av sengen hver dag*».

Hvis kommunen tildeler for få timer har ikke arbeidslederen noen timer å gå på og de blir nødt til å ta timer fra andre viktige oppgaver. Dersom alle timene er bundet til basale behov har de ingen sjanse. Basale behov kan ikke velges bort eller hoppes over. Muligheten til fleksibilitet, frihet og deltakelse som BPA er ment å gi blir helt borte.

Det sier også seg selv at når assistansen ikke er på plass er det ikke mulig å satse på studier, arbeid eller andre sosiale- og samfunnsaktiviteter.

NHFs egen erfaring er at usikkerheten rundt dekning av assistansebehov gjør at mange unge gir opp sine ønsker om utdanning og jobb tidlig. Mangel på assistanse gjør at de ikke får de samme mulighetene til å leve som jevnaldrende, til å ta en utdanning, til arbeid og bli selvforsørgende og til bedre levekår.

Tatt i betraktning den lave sysselsettingen blant unge funksjonshemmede og at utviklingen går i negativ retning (SSB tall 2017<sup>15</sup>), haster det å gi barn og unge funksjonshemmede en garantert rett til samfunnsdeltakelse. Det innebærer at de får de assistansetimene de har behov for. Dette er helt nødvendig for å kunne delta på like vilkår i samfunnet.

---

<sup>15</sup> SSB tall 2017: <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/artikler-og-publikasjoner/reduisert-sysselsetting-blant-unge-funksjonshemmede>



## Brukerstyring

Retten til selvbestemmelse er definert som en grunnleggende menneskerett i FN-konvensjonen om rettigheter til mennesker med nedsatt funksjonsevne, jf. Artikkel 19 om «*Retten til et selvstendig liv og til å være en del av samfunnet*».

Et helt sentralt element i BPA er at ordningen er brukerstyrt. Det kommer frem i selve navnet; *Brukerstyrt personlig assistanse*. Det innebærer at personer med assistansebehov påtar seg arbeidslederansvar for sine assistenter og bestemmer hva, når, hvor og hvordan assistansen skal gis. BPA styrker slik likestilling, selvbestemmelse og fleksibilitet i hverdagen.

Brukerstyring innebærer også at arbeidsledere forplikter seg til å ta arbeidslederopplæring. Arbeidsledere skal styre og administrere den daglige assistansen og skal følge opp assistentenes arbeidstakerrettigheter. Det betyr bl.a. å gi opplæring til assistentene, planlegge arbeidstiden, ha oversikt over timeforbruket, sørge for å ha et godt arbeidsmiljø og følge opp avtalen med arbeidsgiveren. Arbeidslederopplæring er derfor nødvendig og viktig for å sikre en god brukerstyring.

Men selv om at arbeidsleder i praksis styrer assistanseordningen, er det arbeidsgiver som sitter med hovedansvaret for assistentenes arbeidsforhold, ansettelse, kontrakter, opplæring, lønn, ferie, etc.

Når det gjelder spørsmålet om hvem som skal ansettes som assistent står det i rundskrivet at ved eventuell uenighet «*har arbeidsgiveren det siste ordet*», men selv om arbeidsgiveren har det siste ordet er arbeidsgiveren forpliktet til å «*legge stor vekt*» på arbeidslederens ønsker ved rekruttering.

I rundskrivet går det også fram at arbeidslederen står «*fritt innenfor rammene av vedtaket å avgjøre hvilke oppgave assistenten skal utføre, så lenge arbeidet faller innenfor det som hører under begrepene personlig assistanse og avlastning*» og kan også «*velge til hvilke tid de ulike assistanseoppgavene skal utføres.*» Og «*I saker med voksne og kognitivt funksjonsfriske brukere forutsettes det at de selv er best i stand til å disponere timene på den måten som best ivaretar deres assistanse-behov.*». Det er gjort her et unntak for personer som ikke selv kan være arbeidsledere: «*Kommunene kan kun bidra til at tildelte timer går med til å dekke brukerens behov når det gjelder brukere som ikke selv er arbeidsledere.*»

Til tross for klare føringer om brukerstyringen i regelverket opplever mange arbeidsledere problemer på disse områdene. NHF har mottatt mange eksempler om kommuner som krever inngående rapporteringer om bruken av timene og/eller at det settes reiseforbud med assistenter utenfor egen kommune. Andre kommuner vil bestemme hva og hvordan timene skal brukes eller pålegge arbeidslederen en assistent som arbeidslederen ikke ønsker.

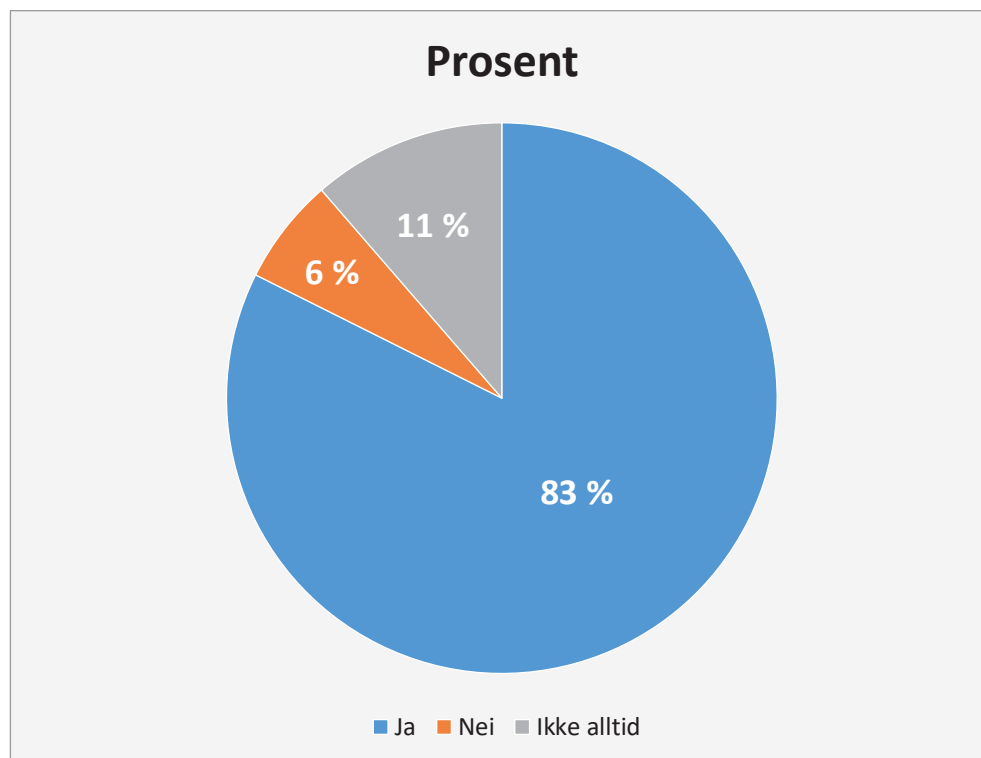
### Svekket brukerstyring etter rettighetsfestingen

På grunnlag av de mange henvendelsene som handlet om brukerstyring stilte NHF følgende spørsmål: 1) Kan du selv velge assistenter og bestemme hva de skal gjøre, hvordan de skal gjøre det og når?

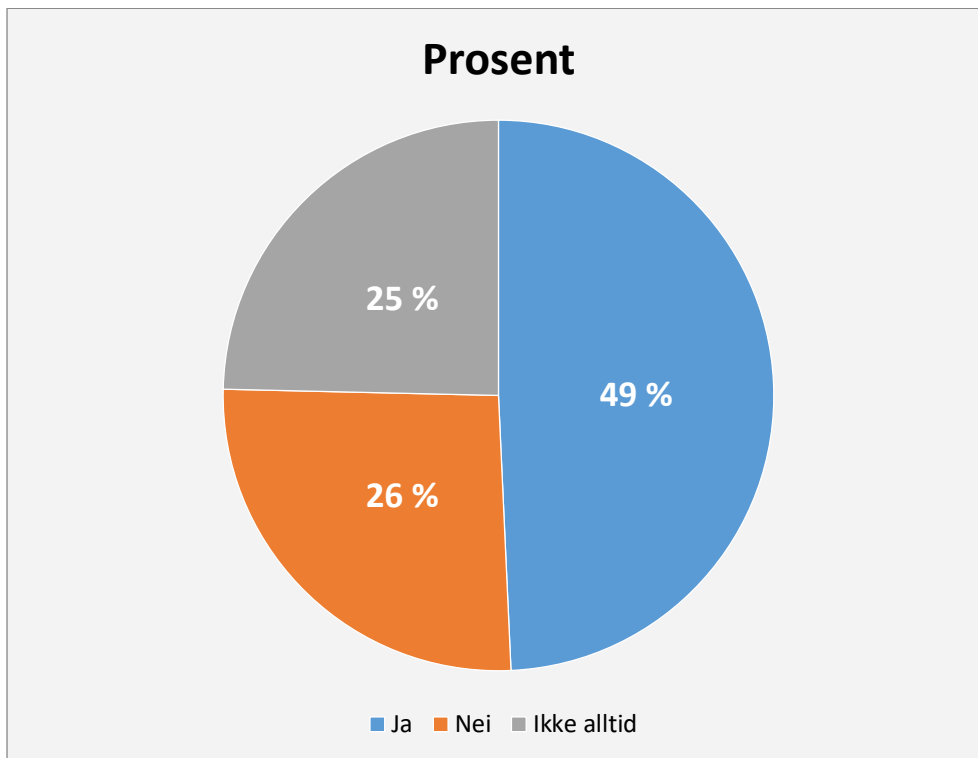
Svarene viser at brukerstyringen er sterkt svekket etter rettighetsfestingen, men det er noen variasjoner: før rettighetsfestingen svarer 83 prosent positivt på at de kan velge assistenter og bestemme hva de skal gjøre, hvordan og når, mens kun 49 prosent svarer positivt fra gruppen med BPA etter rettighetsfestingen.

Spørsmål 7: Kan du selv velge assistenter og bestemme hva de skal gjøre, hvordan de skal gjøre det og når?

Figur 18: Før rettighetsfesting - Totalt antall svar: 176



Figur 19: Etter rettighetsfesting - Totalt antall svar: 69

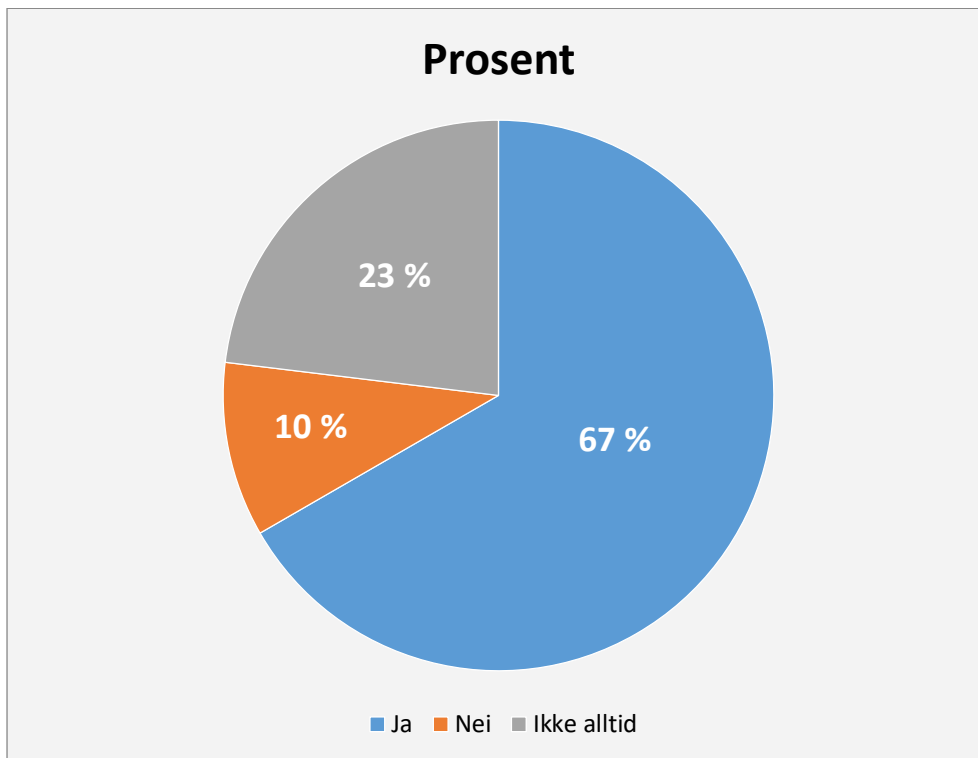


Brukerstyring er et hovedprinsipp i BPA og må derfor ikke svekkes. Selv om det tas høyde for at en del av respondentene ikke selv er arbeidsledere og hvor kommunen kan gripe inn, er det likevel skuffende at mange kommuner ikke respekterer brukerstyringen. Det er særlig bekymringsfullt at dette skjer for langt flere etter rettighetsfestingen.

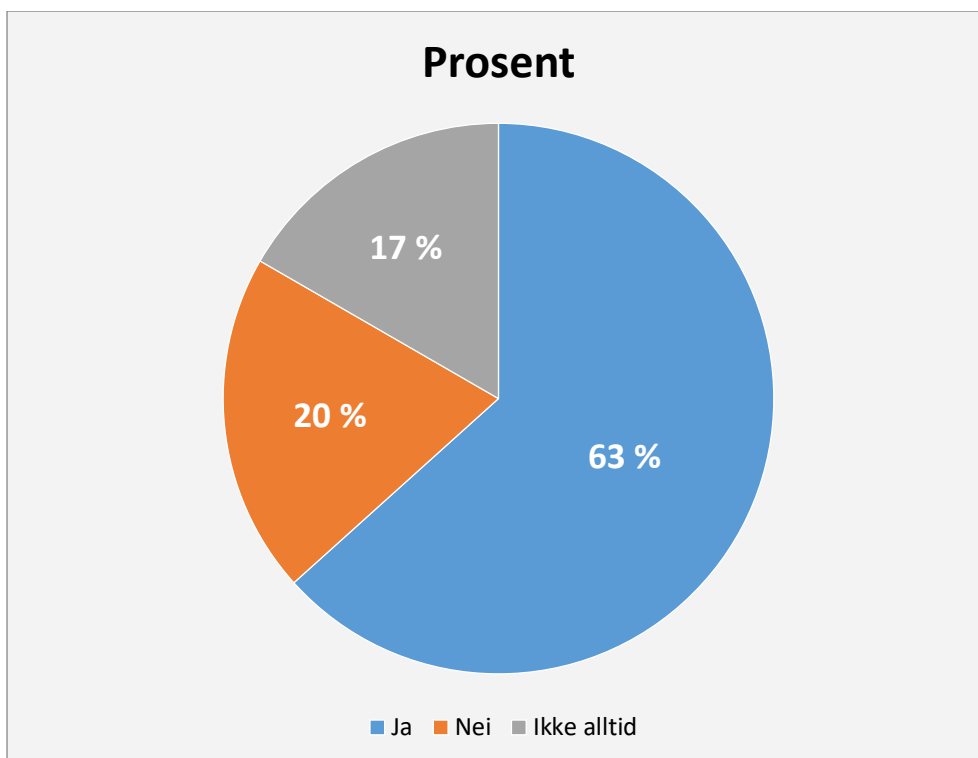
Undersøkelsen åpner ikke for å vite noe om hvorfor det er blitt slikt, men viser her klart at det har skjedd endringer som svekker brukerstyringen. Konsekvensen er at arbeidsledernes muligheter til å leve et selvstendig og aktivt liv innskrenkes med unødige forbud, kontroll og manglende tillitt fra kommunens side.

I aldersgruppen 18 – 30 år er situasjonen bedre, men heller ikke tilfredsstillende. Her svarer 67 prosent at de selv kan velge assistenter og bestemme hva de skal gjøre, hvordan de skal gjøre det og når. For barn og ungdom under 18 år gjelder dette 63 prosent.

Figur 20: 18-30 år - Totalt antall svar: 39



Figur 21: Barn og ungdom under 18 år - Totalt antall svar: 30



Grafene viser at det er variasjoner. Rigide regler i en del kommuner undergraver BPA. Istedenfor å svekke brukerstyringen, bør kommunene styrke arbeidslederopplæringen. Arbeidslederopplæring er avgjørende for å lykkes med BPA og må derfor tas på alvor.

Rapporteringen fra fylkesmannen tyder på at kommunene satser mindre på arbeidslederopplæring<sup>16</sup>. Det er ikke positivt for noen av de involverte i BPA-ordningen at arbeidslederopplæringen nedprioriteres.

I forslag til statsbudsjettet for 2018 kommer det fram at «*Fylkesmennene rapporterte at mange kommuner søkte om midler til langt flere assistenter og saksbehandlere enn de som er knyttet direkte til brukere som har BPA.*» Denne utviklingen gir all grunn til bekymring. Er endringene i tilskuddet årsaken til at arbeidslederopplæring nedprioriteres? Hvis det er slik må det foretas endringer som sikrer at alle arbeidsledere sikres god opplæring.

### **Et flertall mener at kommunen begrenser hvordan de kan bruke timene og til hvilke formål**

De som svarte at de ikke kunne velge assistenter og bestemme hva, hvordan og når assistanse skulle gis, ble spurt videre om å sette kryss på følgende påstander: 1) *Kommunen begrenser hvordan jeg kan bruke timene*, 2) *Kommunen tillater ikke at jeg sparer opp timer for å bruke dem til det jeg vil*, 3) *Kommunen vil bestemme hvem som skal være assistent* og 4) *Kommunen vil bestemme hvilke oppgaver jeg skal bruke assistentene til*. I tillegg fikk de mulighet til å komme med egne svar og kommentarer.

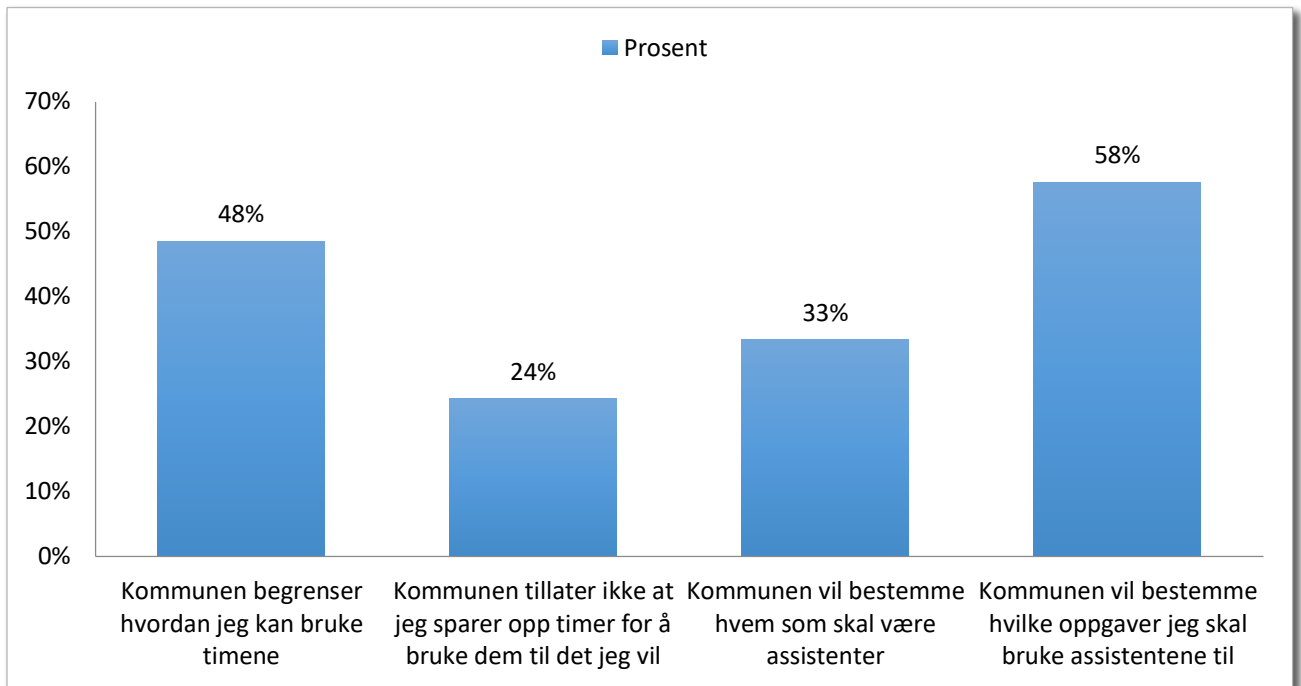
Påstandene «*kommunen begrenser hvordan de kan bruke timene*» og «*Kommunen vil bestemme hvilke oppgaver jeg skal bruke assistentene til*» fikk flest kryss av alle, men igjen vises her en negativ utvikling for de som fikk BPA etter rettighetsfestingen. 60 prosent etter rettighetsfestingen mot 48 prosent før rettighetsfestingen mener at kommunen begrenser hvordan de kan bruke BPA-timene. Enda flere mener det samme i aldersgruppen mellom 18 – 30 år og barn og ungdom under 18 år: henholdsvis 69 og 67 prosent.

---

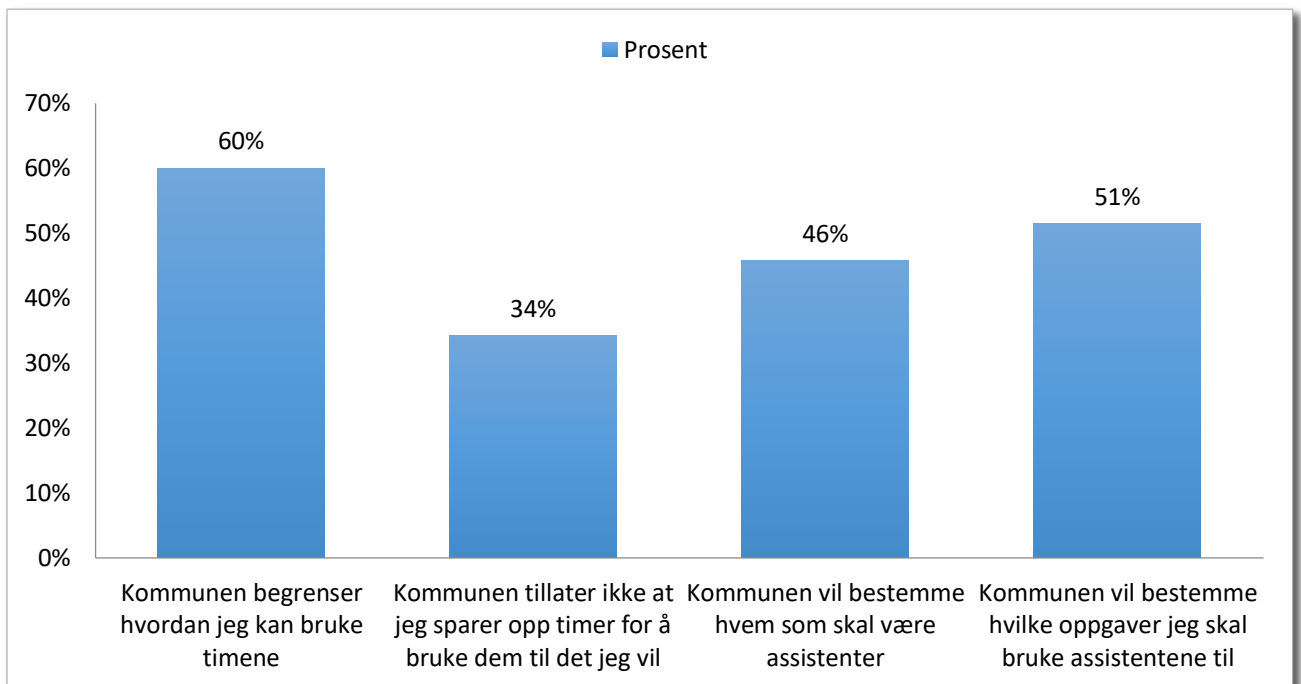
<sup>16</sup> Prop. 1 S (2017-2018) Helse- og omsorgsdepartement (side 175):  
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-hod-20172018/id2574064/sec1>

## Spørsmål 8: Hvilke begrensninger møter du?

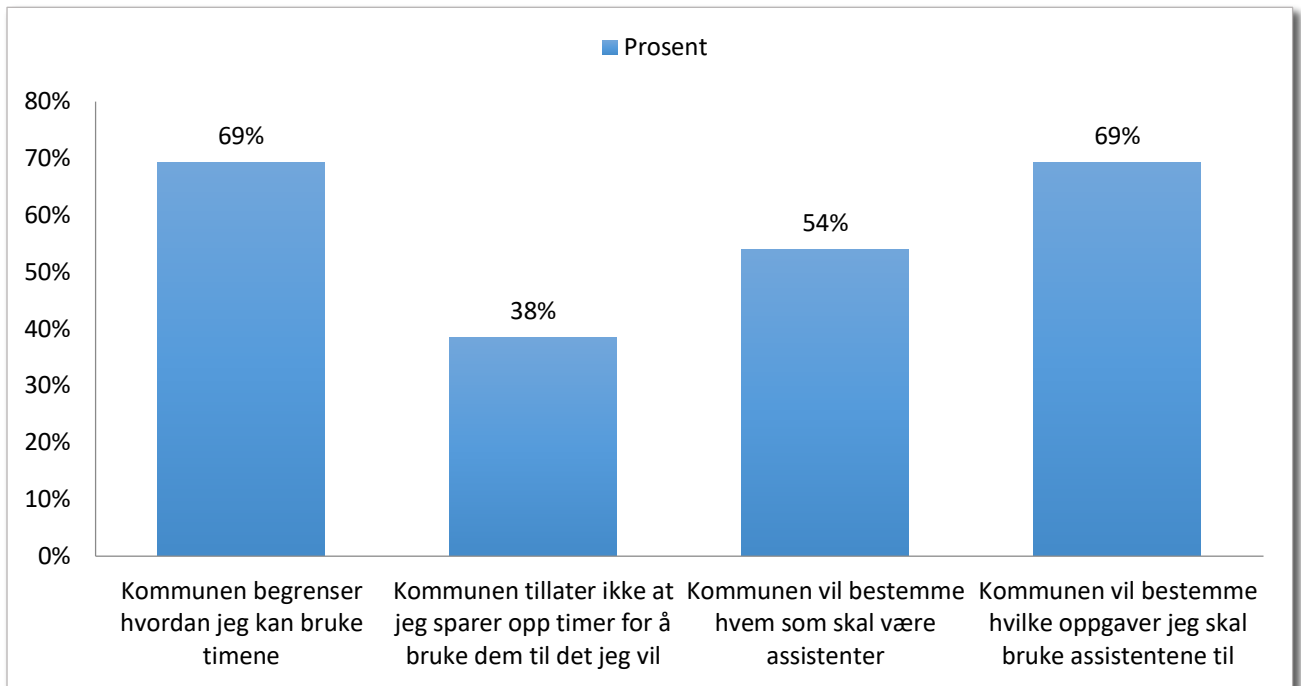
Figur 22: Før rettighetsfesting- Totalt antall svar: 33



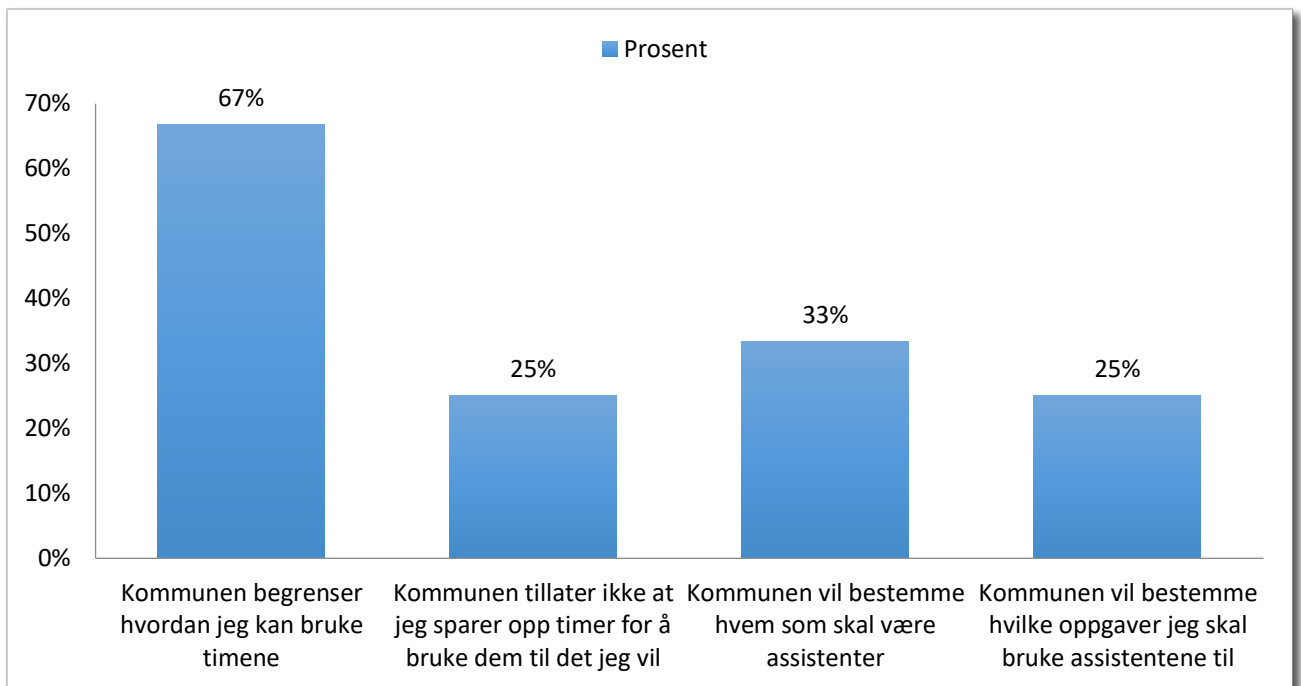
Figur 23: Etter rettighetsfesting - Totalt antall svar: 35



Figur 24: 18-30 år - Totalt antall svar: 13



Figur 25: Under 18 år - Totalt antall svar: 12



Flere skrev egne kommentarer, bl.a. «Kun en liten del av timene kan brukes fleksibelt», «Kommunen tillater ikke at jeg tar med assistenten ut av kommunen» eller «Kommunen bestemmer når jeg kan reise eller ikke», «Kommunen vil ha assistentene i fast turnus».

Andre viser til de høye kommunale egenandeler som en stor begrensning. Et eksempel er: «Fordi jeg tjener over 4 G, gir kommunen en vanvittig egenandel på 310 kr per time som brukes på husarbeid. Tak på 30 800 kr i året. Dette er en tiende del av det jeg står igjen med

*etter skatt, og helt sykt at de mener at det skal brukes på noe jeg ikke kan noe for og som er nødvendig for at jeg skal klare å være i jobb.»*

Innskrenking av brukerstyringen viser en BPA-ordning i revers. Hvis forståelsen av BPA i kommunene er at BPA er det samme som de tradisjonelle hjemmetjenestene, må regelverket gjennomgås for å sikre at brukerstyring og samfunnsdeltakelse ikke svekkes.

Det er ikke akseptabelt at flere etter rettighetsfestingen opplever at kommuner vil styre bruken av timene og til hva. Dette fører ikke til selvstendige og gode arbeidsledere slik intensjonen med BPA er. Kommunene bør heller satse på å tilby en god arbeidslederopplæring.



## Skole og utdanning

I Artikkel 24 i FN-konvensjonen om rettigheter for mennesker med nedsatt funksjonsevne slås det fast retten til deltakelse i et inkluderende utdanningssystem.

NOVA-rapport 8/14<sup>17</sup> viste at yrkesaktiviteten for funksjonshemmede med universitets- og høyskoleutdanning av høyere grad er den samme som i befolkningsutvalget.

Men selv om høyere utdanning har stor betydning for at flere funksjonshemmede skal komme i arbeid, er andelen med høyere utdanning lavt sammenliknet med befolkningen generelt. I statistikken fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet vises til at «I 2015 oppga 21 % av personer med nedsatt funksjonsevne i alderen 25-44 år at de hadde minst ett år høyere utdanning. Blant befolkningen generelt var andelen på 45 %»<sup>18</sup>.

Rambøll-rapporten om BPA<sup>19</sup> viser at «blant BPA-brukere over 18 år var en atskillig større andel med fullført universitets-/høyskoleutdannelse enn blant gruppen funksjonshemmede generelt. 33 prosent av BPA-brukerne hadde en høyskole- eller universitetsgrad, mot 23 prosent blant funksjonshemmede generelt.» I denne rapporten vises det også til tall fra Høgskolen i Lillehammers rapport (2010) om at «utdanningsnivået til personer med BPA hadde økt til 38 prosent, noe som tilsvarte befolkningen for øvrig.»

Overnevnte tall taler for seg selv. BPA fører til at flere funksjonshemmede med assistansebehov kan fullføre skolen, ta høyere utdanning og komme i arbeid. Å satse på BPA vil derfor ha stor betydning for økt likestilling og samfunnsdeltakelse.

Rambøll-rapporten viser også at «BPA i kombinasjon med arbeids- og utdanningsrettede tiltak, slik som funksjonsassistent/studieassistent på arbeids-/studiested og praktisk tilrettelegging på arbeidsplassen, bidrar positivt til brukeres deltakelse i utdanning og arbeid.» Samtidig viser de til fordelene det kunne gi å ha en helhetlig assistanseordning hvor arbeidslederen kunne bruke de samme assistentene, uavhengig av aktivitet, men også det å kunne forholde seg til én instans, og ikke to som det er i dag.

NHFs erfaringer er at en fragmentert assistanseordning med sterke begrensninger gjør det mer krevende å være student, og det bidrar til stor frustrasjon blant unge funksjonshemmede.

Studenter som tar ordinær utdanning kan søke assistanse gjennom NAV (mentorordning), men ordningen har en rekke begrensninger. Mentorordningen er ingen rettighet, er tidsbegrenset til maksimalt 3 år, det må søkes hvert år og kan ikke brukes til all praktisk og personlig bistand. Uklarhet om hva som forstås som «praktisk bistand» i denne ordningen

---

<sup>17</sup> <http://www.hioa.no/Om-HiOA/Senter-for-velferds-og-arbeidslivsforskning/NOVA/Publikasjoner/Rapporter/2014/Hjelp-eller-barrierer>  
1818

[https://www.bufdir.no/Statistikk\\_og\\_analyse/Nedsatt\\_funksjonsevne/Oppvekst\\_og\\_utdanning/Hoyere\\_utdanning/#heading6927](https://www.bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Nedsatt_funksjonsevne/Oppvekst_og_utdanning/Hoyere_utdanning/#heading6927)

<sup>19</sup> <https://helsedirektoratet.no/Lists/Publikasjoner/Attachments/136/Kunnskap-om-behov-for-og-tildeling-av-brukerstyrt-personlig-assistanse-IS-0376.pdf>

gjør at studenter likevel må bruke av sine BPA-timer, selv om de ikke alltid får tildelt assistansetimer for utdanning fra kommunen.

I et brev (2016) fra Arbeids- og sosialdepartementet om problemstillingen vises det til kommunens ansvar. Men når verken kommunen eller NAV har et klart definert ansvar for personlig assistanse, bidrar dette til at mange studenter faller mellom to stoler. Det gjør det selvsagt ekstra krevende å være student.

De tvetydige føringer om utdanning og arbeid som rundskrivet gir, gjør det ikke enklere for verken saksbehandlerne eller målgruppen. På den ene siden skal utdanning og arbeid vektlegges når BPA skal vurderes for den enkelte, mens på en annen side skal BPA «normalt» ikke brukes for den tid «tjenestemottakeren er i barnehage, på skole og arbeid».

Hvis BPA skal styrke funksjonshemmedes muligheter til utdanning og arbeid må det ikke gis føringer i regelverket som hindrer at det skjer.

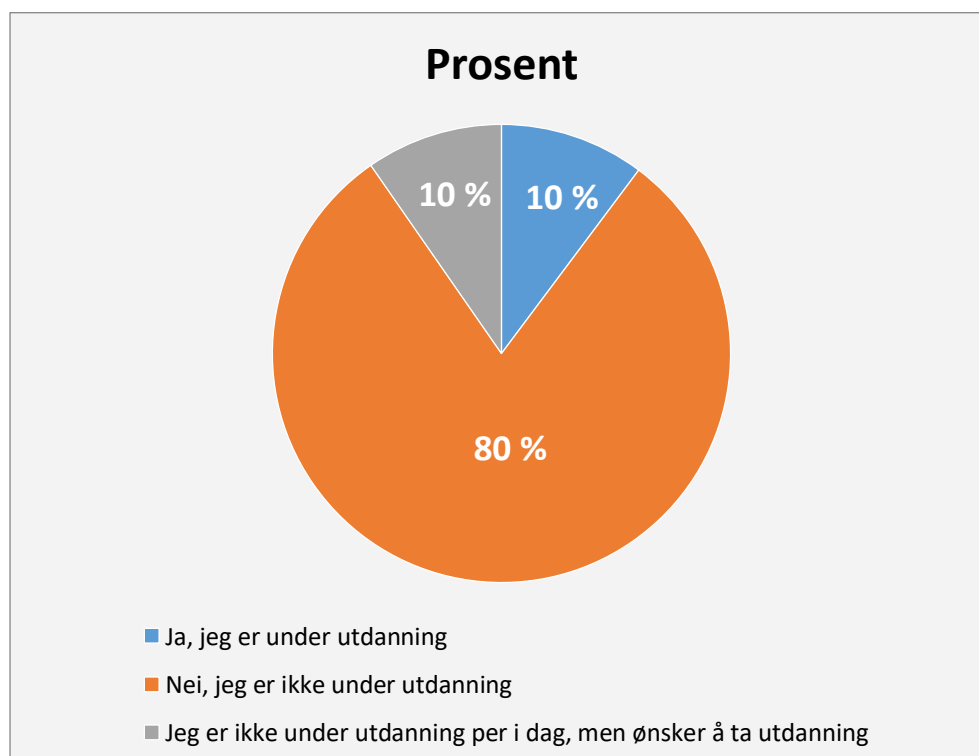
I dagens samfunn er det allmenn kjent at utdanning er viktig for å komme inn i arbeidslivet. Når man tar i betraktning de gode mulighetene som høyere utdanning gir funksjonshemmede for å komme i arbeid, er det uforståelig at myndighetene ikke satser på en helhetlig assistanseordning som dekker alle livs- og samfunnsområder.

### **En lav andel er under utdanning, men flere studerer etter rettighetsfestingen**

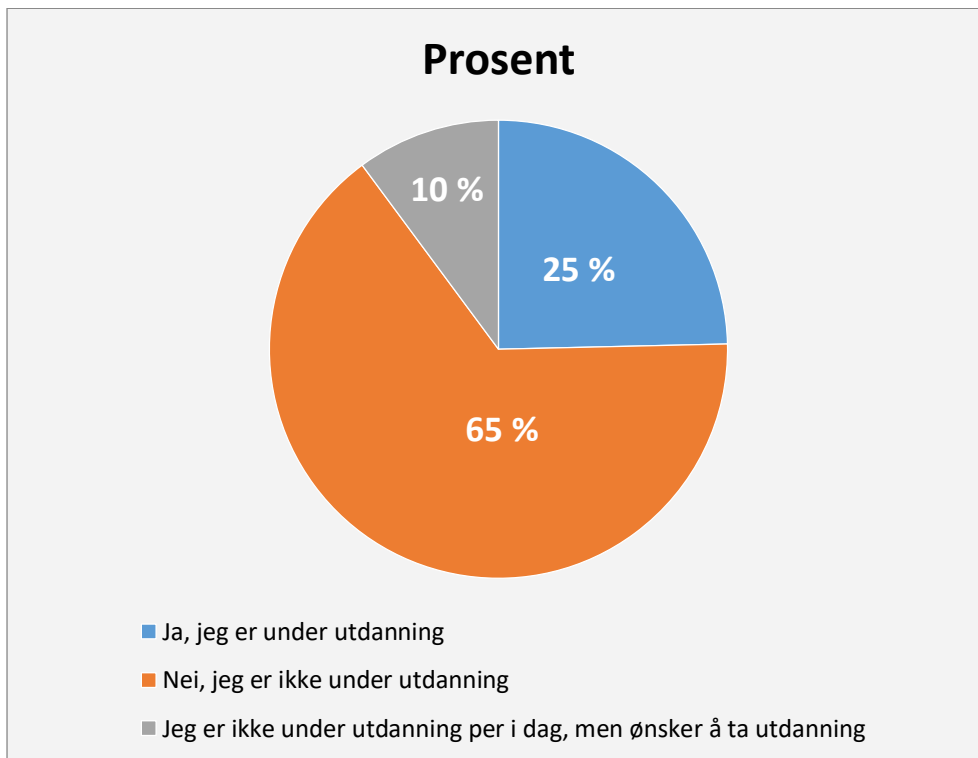
Svarene på utdanningsområdet viser at alt for få funksjonshemmede med assistansebehov er under utdanning, men det er likevel en positiv utvikling etter rettighetsfestingen.

**Spørsmål 9: Er du under utdanning eller ønsker å ta utdanning?**

Figur 26: Før rettighetsfesting - Totalt antall svar: 176

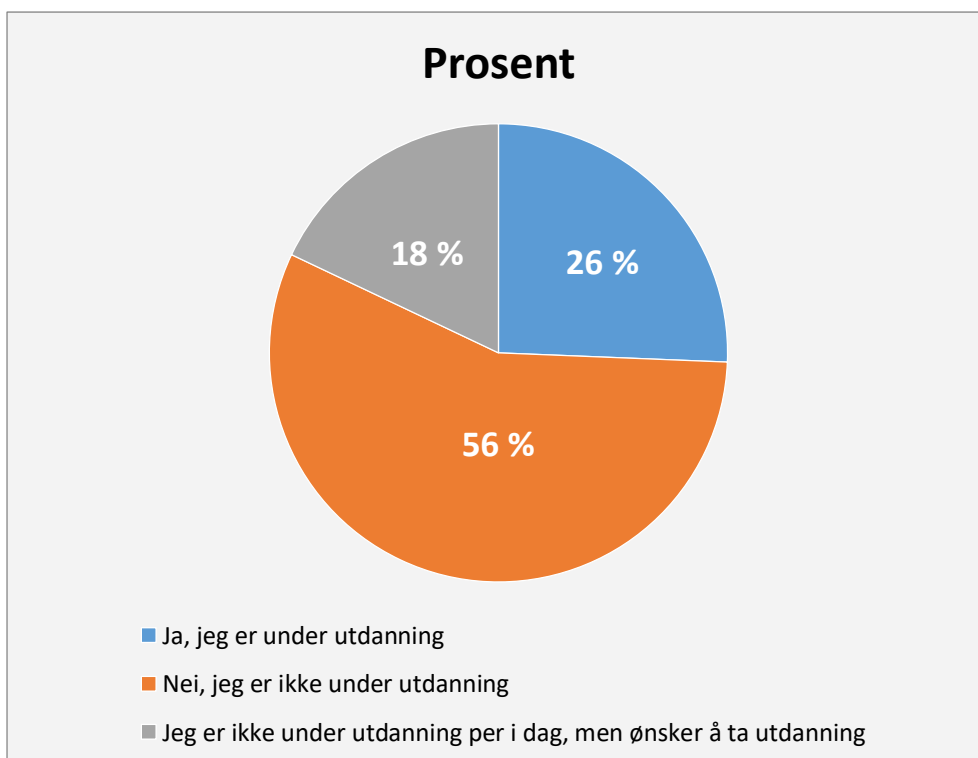


Figur 27: Etter rettighetsfesting - Totalt antall svar: 69



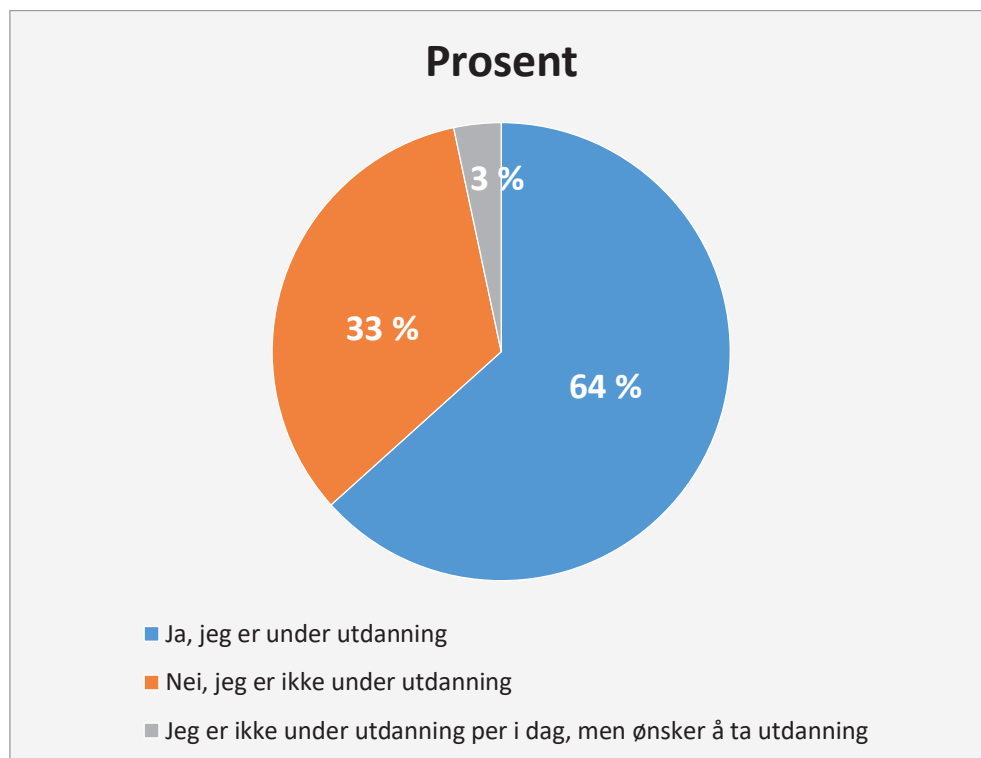
Aldersgruppen 18-30 år er den kanskje viktigste målgruppen da de er i en livsfase hvor utdanning og arbeid er sentrale målsettinger. De skårer høyest med 26 prosent under utdanning og 18 prosent som ønsker å ta utdanning. 56 prosent er ikke under utdanning og 18 prosent ønsker å ta utdanning.

Figur 28: 18 – 30 år - Totalt antall svar: 39



Av barn og ungdom under 18 år er 64 prosent under skolegang og 33 prosent er ikke under utdanning per i dag, men ønsker å ta utdanning. Disse tallene tilsvarer funnene i tidligere undersøkelser<sup>20</sup>.

Figur 29: Barn og ungdom under 18 år - Totalt antall svar: 30



Selv om tallene er nedslående skjer det likevel en positiv utvikling etter rettighetsfestingen: Flere studerer - en økning fra 10 til 25 prosent. Vektlegging av arbeid og utdanning i det nye BPA-rundskrivet kan på tross av motstridende føringer ha bidratt noe til dette.

Tildelingen av BPA alene er ikke nok for å utjevne gapet, men det er uten tvil en viktig forutsetning for å hindre at flere faller utenfor skole- og utdanningssystemet. Hvis målet om lik rett til utdanning skal oppfylles må barn og ungdom få en garanti om at de kan få den assistansen de har behov for. Et lavere antall assistansetimer enn det de har behov for vil opprettholde den sosiale eksklusjonen og diskriminerende livsvilkår.

### **BPA-timer på samme nivå før og etter rettighetsfesting. Halvparten i aldersgruppen 18 – 30 år oppgir at de ikke har nok timer**

I undersøkelsen blir de som er under utdanning spurt om de har nok assistansetimer for å kunne være aktive studenter på linje med andre.

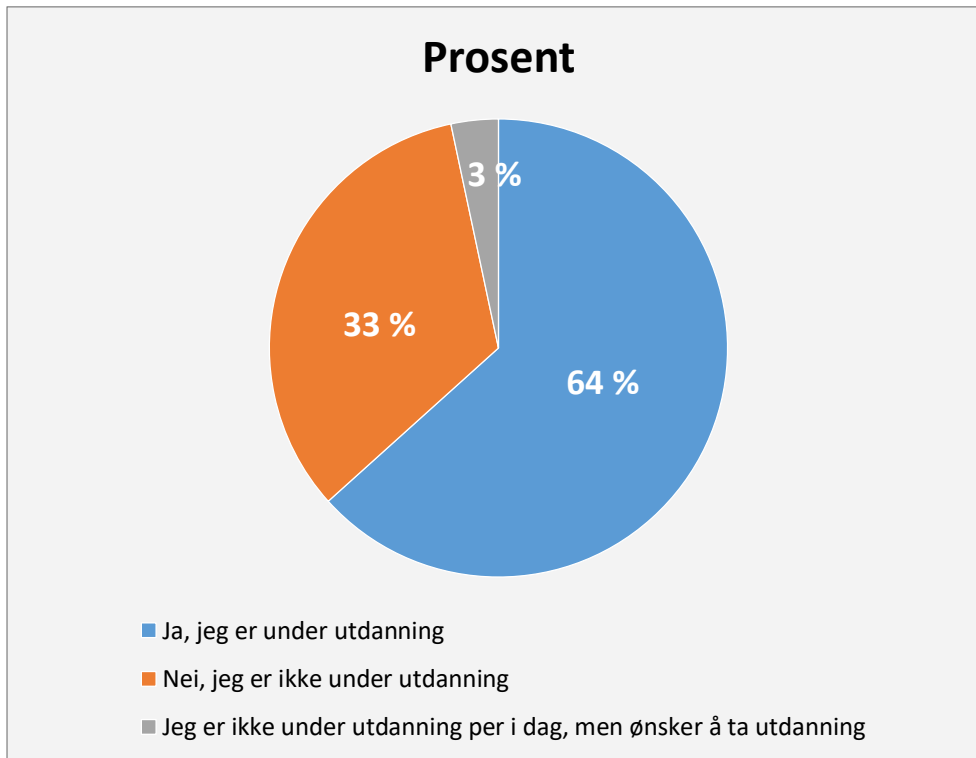
Svarene viser at dekningsgraden av assistansebehovene har vært stabilt lavt for alle gruppene. Det har ikke skjedd særlige endringer for de som går på skolen eller studerer etter

---

<sup>20</sup> NOVA rapport 12/13: <http://www.hioa.no/Om-HiOA/Senter-for-velferds-og-arbeidslivsforskning/NOVA/Publikasjoner/Rapporter/2013/Langt-igjen>

Av barn og ungdom under 18 år er 63 prosent under skolegang og 33 prosent er ikke under utdanning per i dag, men ønsker å ta utdanning. Disse tallene tilsvarer funnene i tidligere undersøkelser<sup>20</sup>.

Figur 29: Barn og ungdom under 18 år - Totalt antall svar: 30



Selv om tallene er nedslående skjer det likevel en positiv utvikling etter rettighetsfestingen: Flere studerer - en økning fra 10 til 25 prosent. Vektlegging av arbeid og utdanning i det nye BPA-rundskrivnet kan på tross av motstridende føringer ha bidratt noe til dette.

Tildelingen av BPA alene er ikke nok for å utjevne gapet, men det er uten tvil en viktig forutsetning for å hindre at flere faller utenfor skole- og utdanningssystemet. Hvis målet om lik rett til utdanning skal oppfylles må barn og ungdom få en garanti om at de kan få den assistansen de har behov for. Et lavere antall assistansetimer enn det de har behov for vil opprettholde den sosiale eksklusjonen og diskriminerende livsvilkår.

### **BPA-timer på samme nivå før og etter rettighetsfesting. Halvparten i aldersgruppen 18 – 30 år oppgir at de ikke har nok timer**

I undersøkelsen blir de som er under utdanning spurt om de har nok assistansetimer for å kunne være aktive studenter på linje med andre.

Svarene viser at dekningen av assistansebehovene har vært stabilt lavt for alle gruppene. Det har ikke skjedd særlige endringer for de som går på skolen eller studerer etter

---

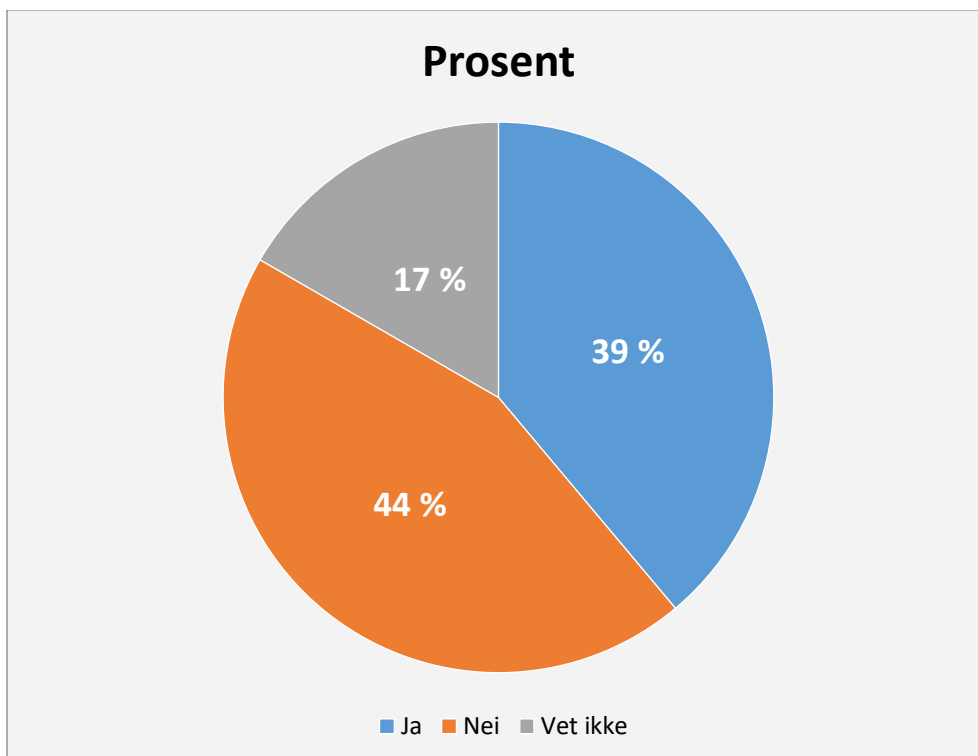
<sup>20</sup> NOVA rapport 12/13: <http://www.hioa.no/Om-HiOA/Senter-for-velferds-og-arbeidslivsforskning/NOVA/Publikasjoner/Rapporter/2013/Langt-igjen>

rettighetsfestingen. Men det er positivt at færre mener at de ikke har nok BPA-timer: 33 prosent mot 44 prosent før rettighetsfestingen.

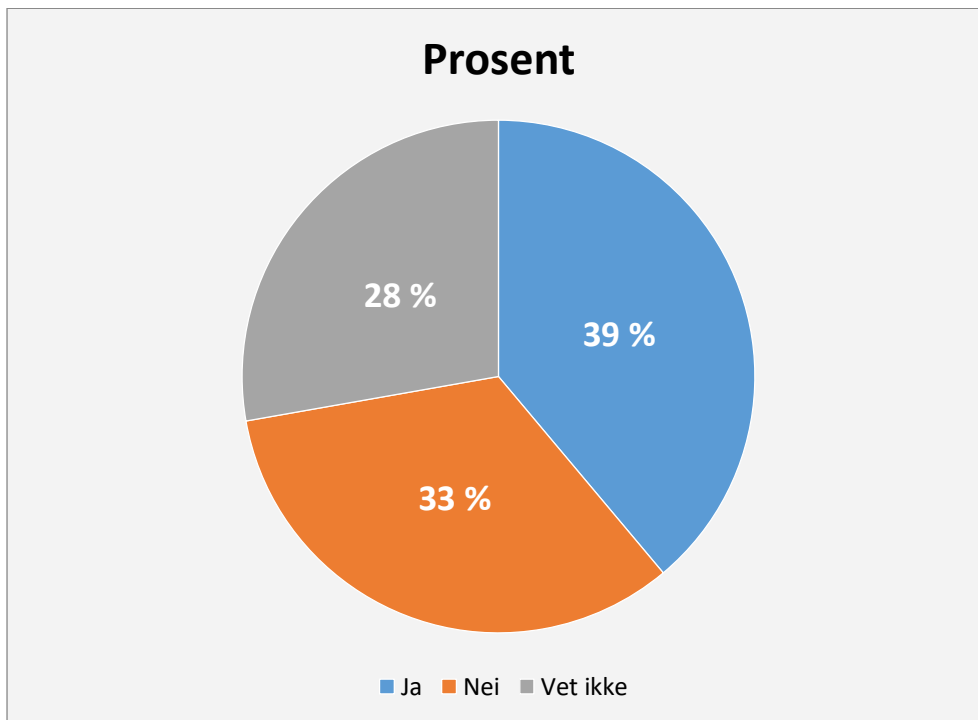
Ca. 40 prosent har nok assistansetimer til å kunne være aktive elever/studenter. Dette gjelder for de med BPA både før og etter rettighetsfestingen, men også for aldersgruppen mellom 18 og 30 år og for barn og ungdom under 30 år.

**Spørsmål 10: Har du nok assistansetimer til å kunne være en aktiv student eller elev på lik linje med andre studenter eller elever?**

Figur 30: Før rettighetsfesting - Totalt antall svar: 18

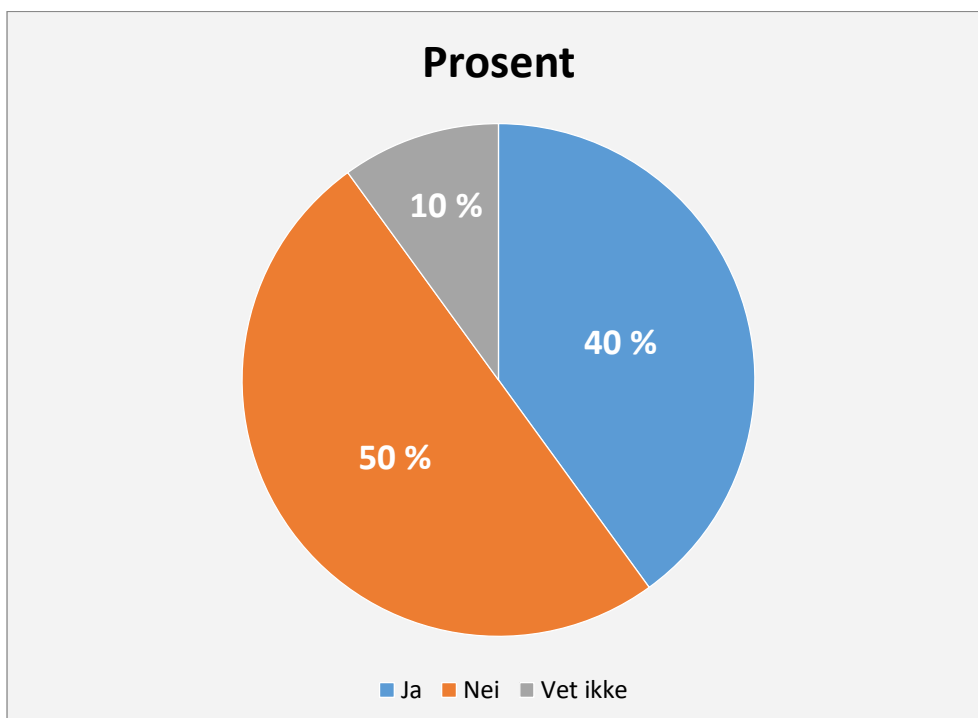


Figur 31: Etter rettighetsfesting - Totalt antall svar: 18



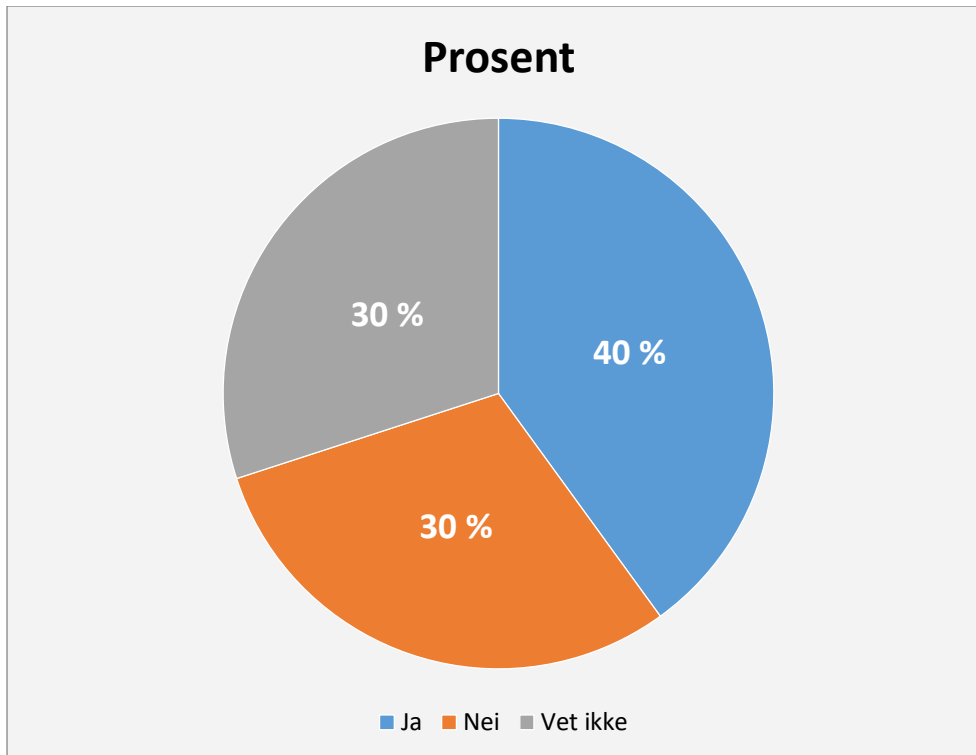
Når vi ser nærmere på aldersgruppen 18-30 år ser vi likevel at de har de største utfordringene: hele 50 prosent svarer at de ikke har nok timer. Det er alvorlig at de som har størst potensial for å kunne studere eller være i arbeid, også er de som opplever at de ikke har nok assistanse. Dette viser samtidig at de som studerer gjør det på tross av udekkede assistansebehov, men de påfølgende svarene viser at de klarer dette på bekostning av andre studentaktiviteter og at de ofte må spørre medstudenter om bistand.

Figur 32: 18 – 30 år - Totalt antall svar:10



Det er heller ikke en ubetydelig andel av barn og ungdom som ikke har nok assistansetimer. 30 prosent svarer at de ikke har nok timer. Assistansen kan bl.a. være deres forlengede armer og bein. Når den mangler får ikke barn og ungdom de samme mulighetene til å delta i skoleaktiviteter som jevnaldrende gjør.

Figur 33: Barn og ungdom under 18 år - Totalt antall svar: 20



### Sosiale aktiviteter med medstudenter nedprioriteres mest

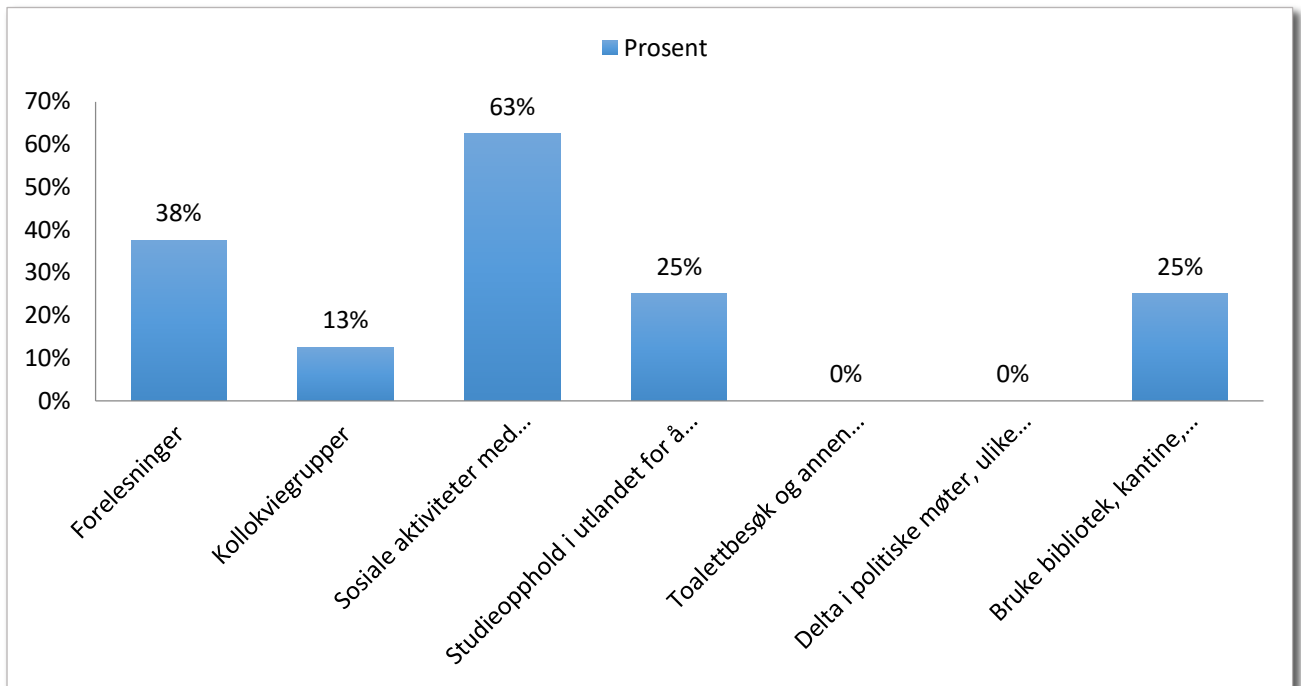
Respondentene som var under skolegang/utdanning og manglet assistanse ble bedt om å krysse av på aktiviteter som de synes de måtte nedprioritere. De fikk 5 svaralternativer og muligheten til egne svar og kommentarer.

Alternativet «*sosiale aktiviteter med medstudenter*» er det som krysses mest av på av alle. Det skåres med langt over 60 prosent av de ulike gruppekategoriene. De som fikk BPA etter rettighetsfestingen og barn/ungdom under 18 år skårer høyest, med 67 prosent, på dette området.

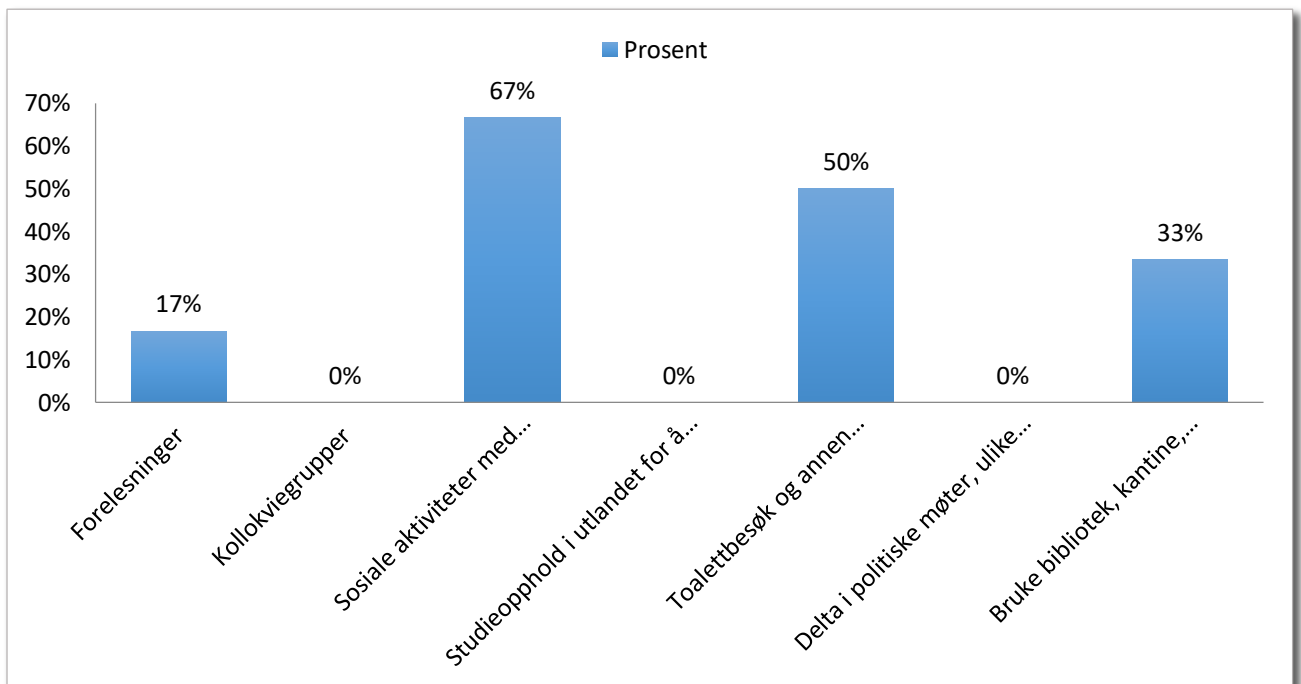


### Spørsmål 11: Hvilke aktiviteter må du nedprioritere?

Figur 34: Før rettighetsfesting - Totalt antall svar: 8



Figur 35: Etter rettighetsfesting - Totalt antall svar: 6



Å delta i sosiale aktiviteter med andre studenter er limet for fellesskapet i et studentliv. Det samme gjelder for barn og ungdom. Når assistansetimer ikke strekker til fører dette til sosial eksklusjon og marginalisering. I en slik situasjon er det lett å forstå de lave forventningene som barn og ungdom har til skolegang og utdanning.

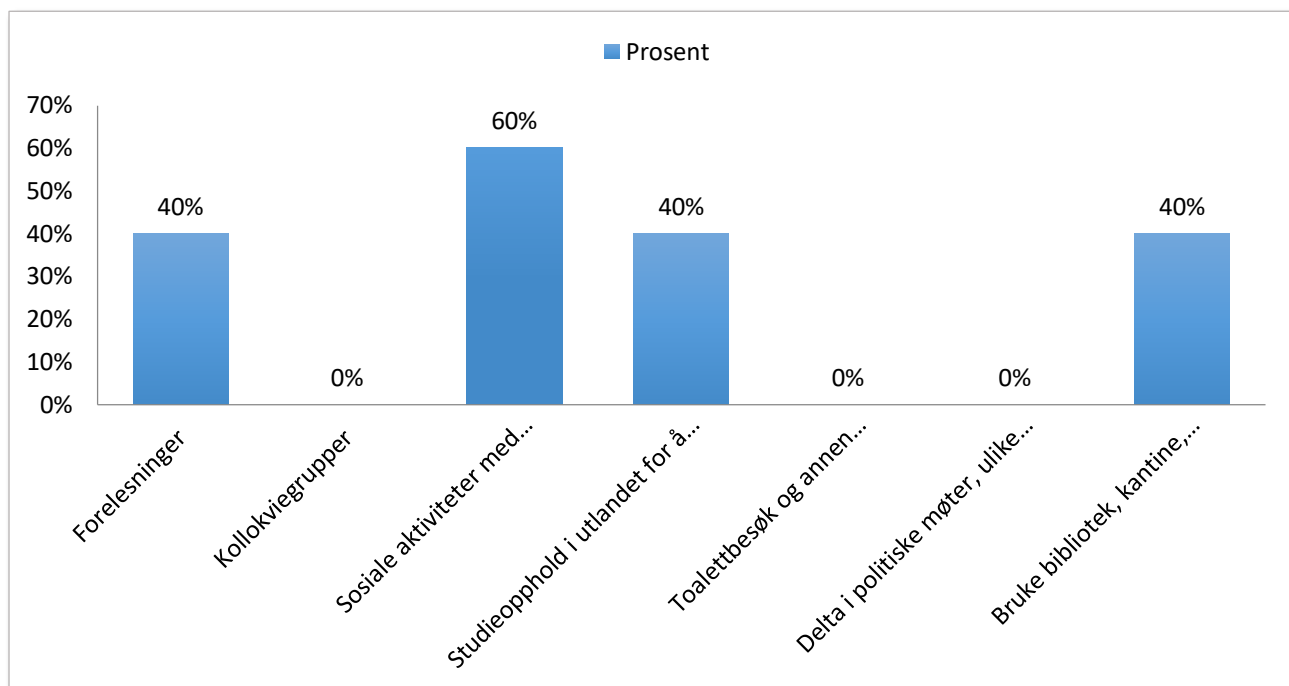
Nok assistansetimer er derfor mye mer enn en matematisk timetildeling. For få timer med assistanse gir negative konsekvenser. Omfanget av assistansetimer kan avgjøre om et barns liv vil være innenfor eller utenfor samfunnet. Livskvaliteten til den enkelte står derfor på spill når antall timer vurderes.

Unge funksjonshemmede mellom 18 – 30 år oppgir at de i tillegg til sosiale aktiviteter med medstudenter nedprioriterer forelesninger. Forelesninger er den viktigste aktiviteten studenter har. At dette alternativet skåres med 40 prosent i nedprioriteringslisten illustrerer hvor vanskelig det er å studere med for lite assistanse.

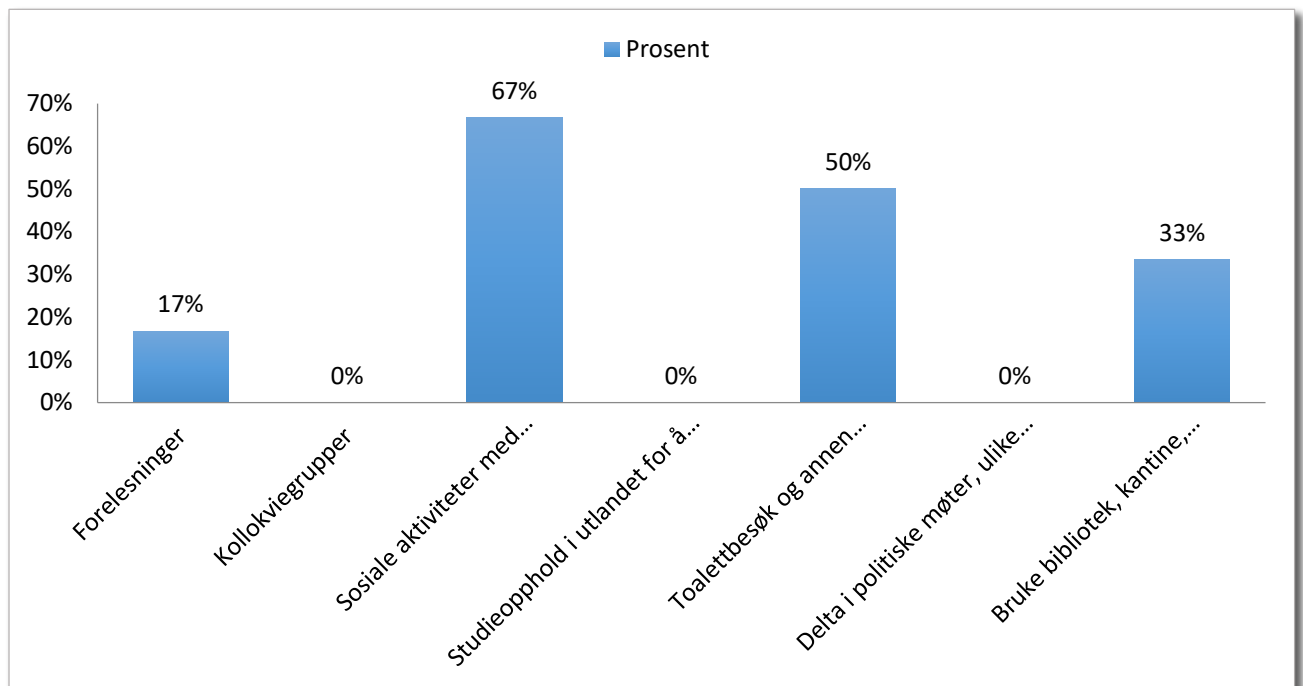
NHF vet for eksempel om studenter som får store kutt i sine BPA-timer når de flytter til en annen kommune for å studere. De får færre timer i en situasjon hvor de ofte trenger flere timer fordi de ikke lenger har familien som kan assistere. De presses slik til å trekke seg ut av samfunnsaktiviteter som alle andre oppfatter som selvsagte. Det er også helt uakseptabelt at barn og ungdom må nedprioritere sosiale aktiviteter og bistand til toalettbesøk og andre personlig behov.

BPA handler om likestilling og retten til å delta i samfunnet på like vilkår, men svarene i denne undersøkelsen viser at mange ikke får dekket helt grunnleggende behov for å oppfylt disse målsettingene.

Figur 36: 18 – 30 år - Totalt antall svar: 5



Figur 37: Barn og ungdom under 18 år - Totalt antall svar: 6



### Opptil 50 prosent må spørre daglig om assistanse fra medstudenter etter rettighetsfesting

For å få et mer inngående bilde ble respondentene som studerer og mangler assistanse spurt videre om de må spørre medstudenter om assistanse. Her varierer svarene avhengig av alder og om de har BPA før eller etter rettighetsfestingen.

Før rettighetsfestingen er det 38 prosent som ikke trenger å spørre medstudenter om bistand, mens 12 prosent må spørre daglig.

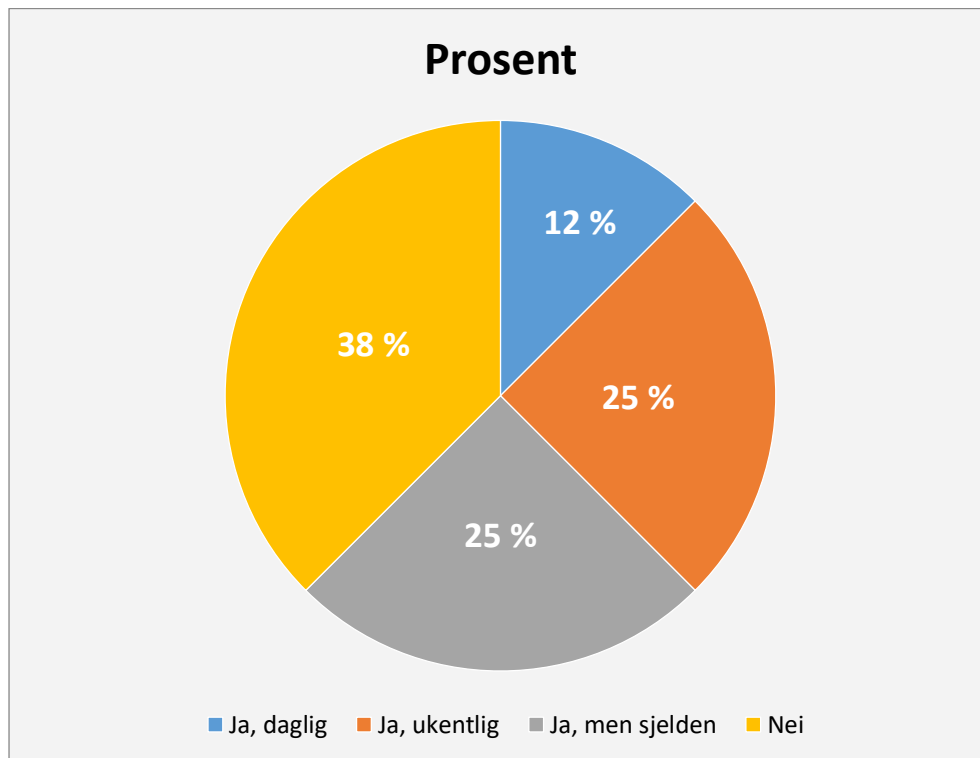
Etter rettighetsfestingen er svarene delt på midten: 50 prosent oppgir at de ikke trenger å spørre medstudenter om assistanse mot 50 prosent som må spørre daglig.

I aldersgruppen 18 – 30 år svarer 20 prosent at de må spørre medstudenter om assistanse daglig, 40 prosent må spørre ukentlig, 20 prosent må spørre sjelden og 20 prosent har ikke behov for å spørre om assistanse.

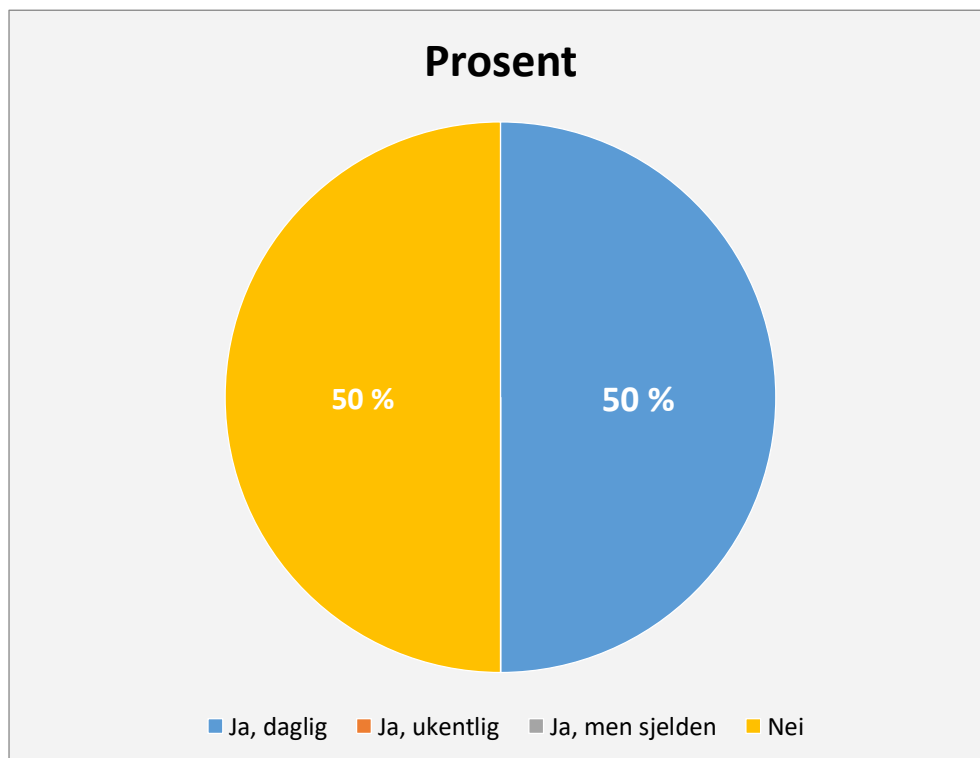
For barn og ungdom under 18 år svarer 50 prosent at de ikke trenger å spørre om assistanse, 33 prosent må spørre daglig og 17 prosent sjelden.

## Spørsmål 12: Må du spørre medstudenter om assistanse?

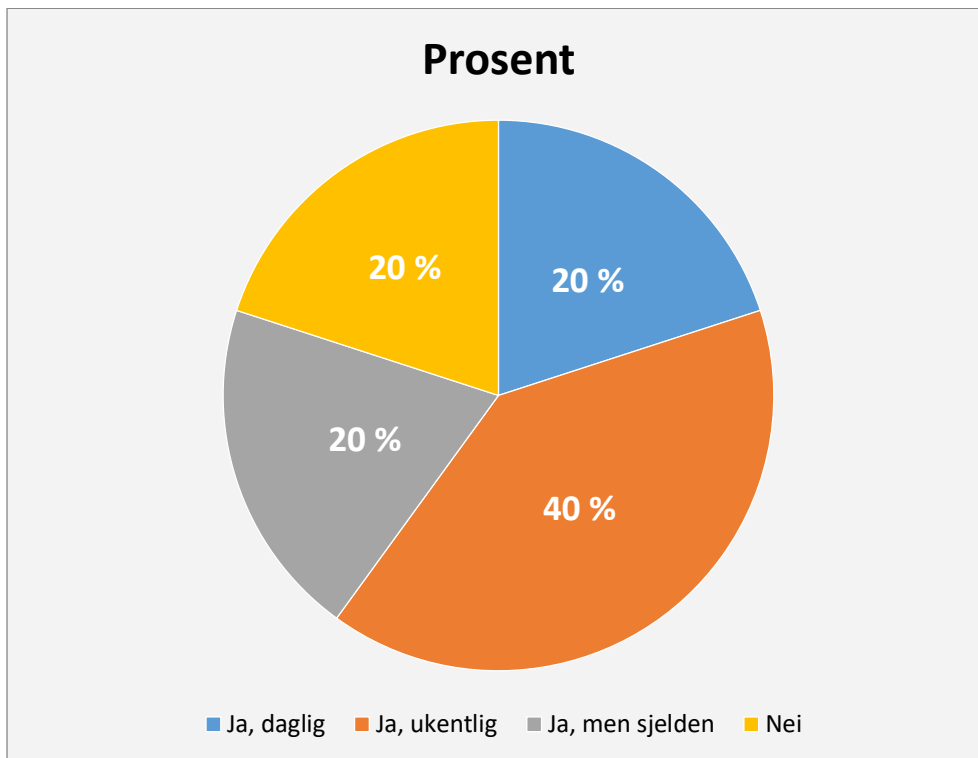
Figur 38: Før rettighetsfesting - Totalt antall svar: 8



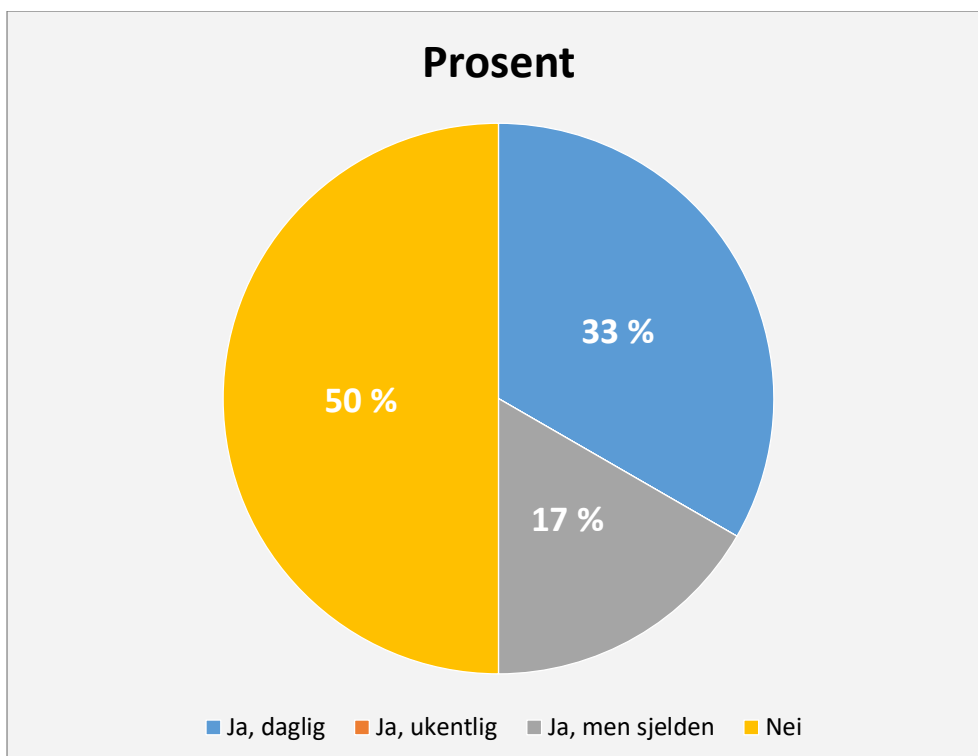
Figur 39: Etter rettighetsfesting - Total antall svar: 6



Figur 40: Aldersgruppe mellom 18 – 30 år - Totalt antall svar: 5



Figur 41: Barn og ungdom under 18 år - Totalt antall svar: 6



Selv om antall respondenter i denne kategorien er langt lavere, viser svarene at barn og unge funksjonshemmede må daglig og ukentlig spørre medelever/medstudenter om assistanse. Uten å måtte spørre andre ville de antakelig ikke klart seg på skolen og utdanningsinstitusjoner.

Utviklingen er også dårligere etter rettighetsfestingen. Flere etter rettighetsfestingen må spørre andre om assistanse. Halv parten må daglig spørre medelever/studenter om assistanse mot 13 prosent før rettighetsfestingen.

### **For få assistansetimer er en viktig grunn til at mange ikke studerer til tross for at de ønsker det**

Respondentene som ikke var under utdanning, men ønsket å ta en utdanning, ble spurt om grunnen til at de ikke var under utdanning. De ble bedt om å krysse av på følgende påstander: 1) *Jeg har for få assistansetimer* 2) *Kommunen har regler for BPA-ordningen som gjør livet mitt for lite fritt og fleksibelt til at jeg kan ta utdanning* og 3) *Det er vanskelig å rekruttere stabile assistenter*. I tillegg kunne de gi andre svar eller kommentarer i egen boks.

Overnevnte svaralternativer ble valgt fordi disse er noen av de vanligste argumentene NHF får fra unge funksjonshemmede som har BPA og som ønsker å studere eller jobbe, men som likevel ikke får gjort det.

I alles svar (28 svar) svarer 50 prosent at grunnen til at de ikke er under utdanning skyldes at de har for få assistansetimer. Litt under 30 prosent sier at kommunen har regler som gir lite frihet og fleksibilitet til å ta en utdanning.

Spørsmålet om det er vanskelig å rekruttere assistenter skåres med rundt 25 prosent i alles svar. Denne prosentandelen er omtrent på samme nivå i alle grupper. Utfordringer med å rekruttere assistenter har holdt seg stabilt før og etter rettighetsfestingen. 3/4 deler har ikke problemer med å rekruttere assistenter.

Det er også av vesentlig betydning for en stabil BPA-ordning at arbeidsgiver ivaretar assistentenes arbeidstakerrettigheter. En useriøs arbeidsgiver vil bidra til en ustabil BPA med stadig utskifting av assistenter. Dette vil særlig gå utover arbeidsledere og assistentene.

Når det gjelder påstanden om at for «*få assistansetimer*», er grunnen til at du ikke er under utdanning, vises det her en positiv forskjell for de som har fått BPA etter rettighetsfestingen. Langt færre, 22 prosent, mot 63 prosent før rettighetsfestingen. Selv om at dette er veldig positivt er bildet likevel mer komplekst når vi ser nærmere på de yngre aldersgruppene.

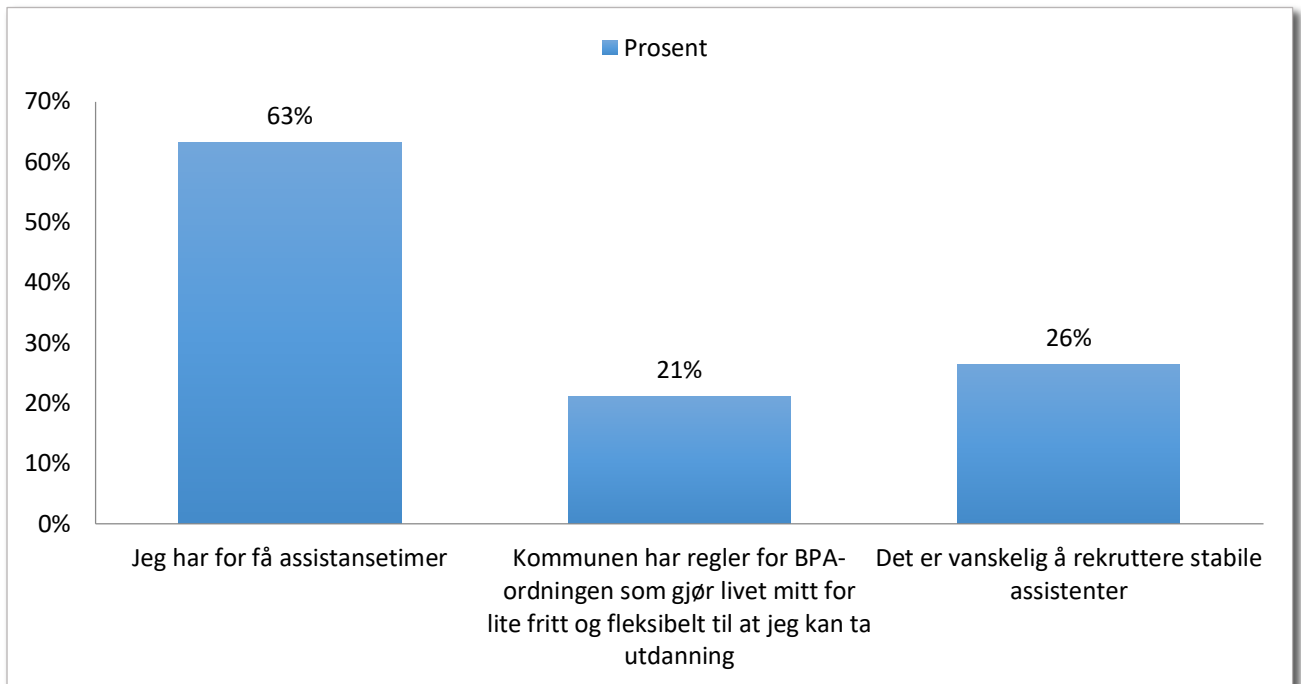
Langt flere under 30 år opplever at manglende assistanse hindrer dem i å studere. 38 prosent av de mellom 18 – 30 år og 50 prosent av barn og ungdom under 18 år oppgir at grunnen til at de ikke er under utdanning skyldes for få assistansetimer.

Å gå på skolen og studere er de mest sentrale aktiviteter barn og ungdom har. Uten assistanse vil mange barn og ungdom ikke klare å fullføre skolegangen. Det er derfor avgjørende for deres fremtid at de får den assistansen de trenger.

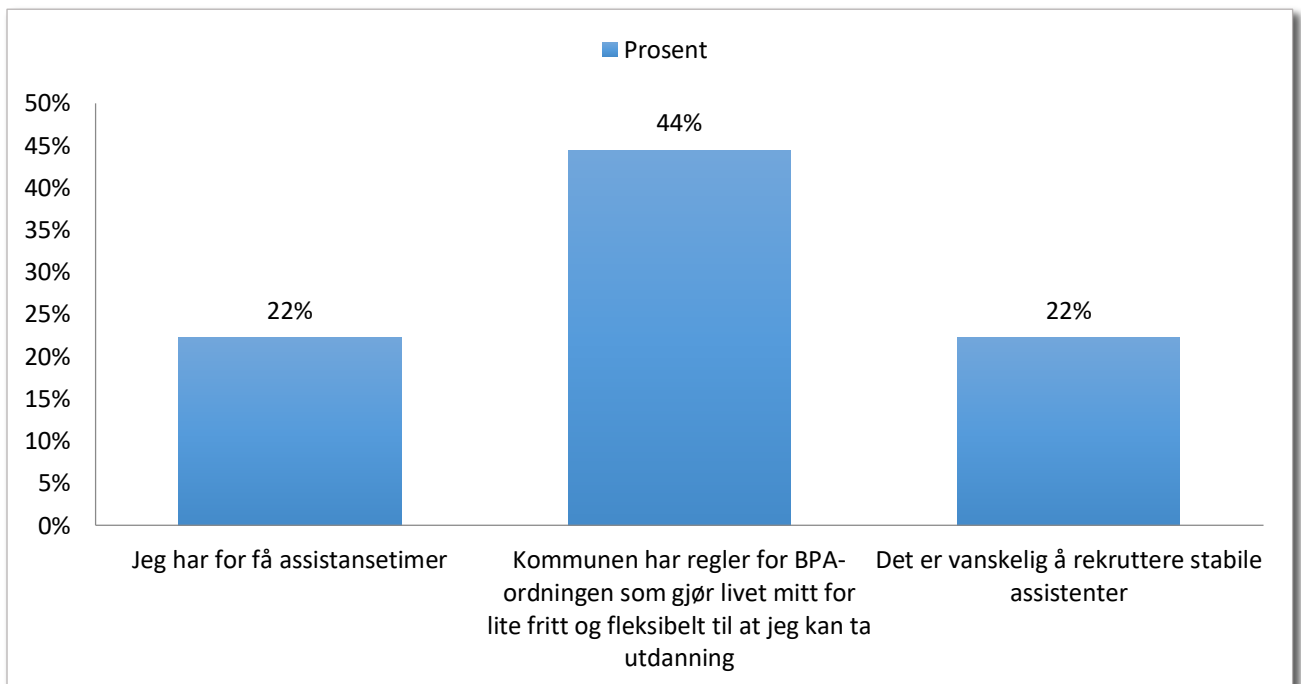
Retten til skole og utdanning er også nedfelt i FN-konvensjonen om barns rettigheter, men svarene i undersøkelsen viser at disse brytes når barn og ungdom som trenger assistanse ikke får det. Manglende assistanse fratår barn og ungdom helt grunnleggende rettigheter.

**Spørsmål 13: Hva er grunnen til at du ikke er under utdanning til tross for at du ønsker det?**

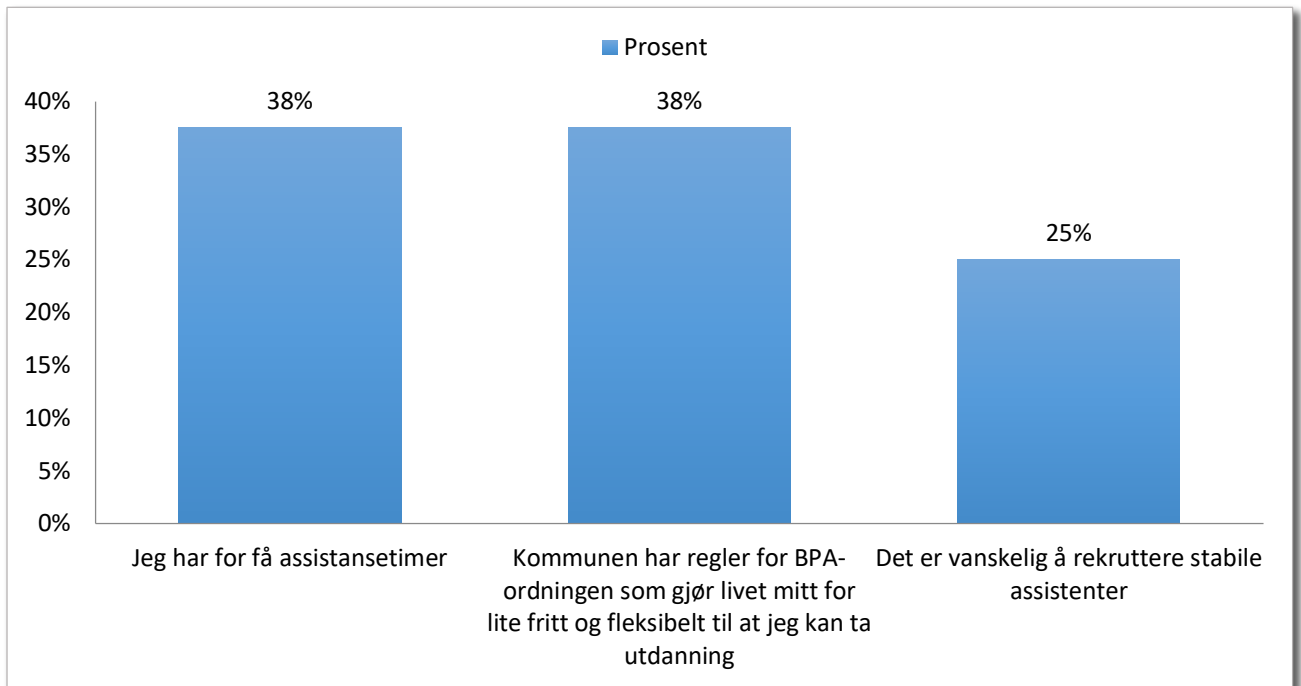
Figur 42: Før rettighetsfesting - Totalt antall svar: 19



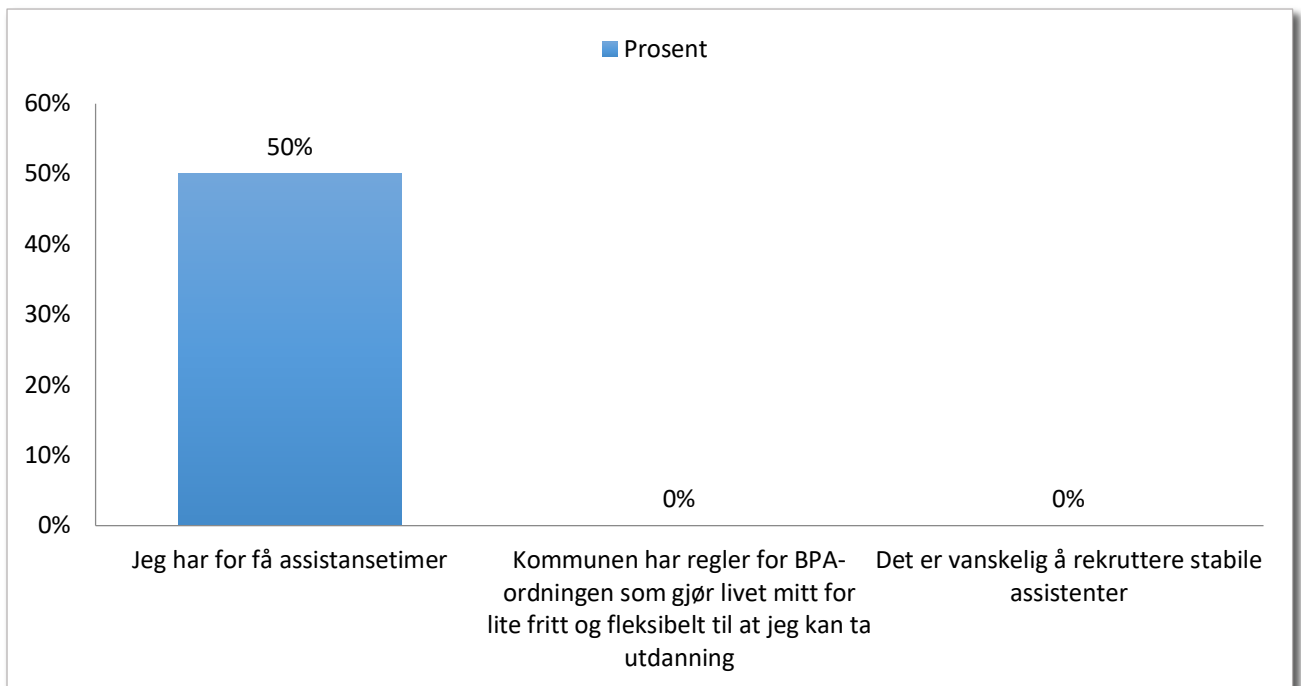
Figur 43: Etter rettighetsfesting - Totalt antall svar: 9



Figur 44: 18 -30 år - Totalt antall svar: 8



Figur 45: Barn og ungdom under 18 år - Totalt antall svar: 2





## ARBEID

Det er bred politisk enighet om viktigheten av å få flere i arbeid, bl.a. for å bekjempe fattigdom og sosial ekskludering.

Tall for 2. kvartal (AKU 2017) viser at 43 prosent av funksjonshemmede er i arbeid, sammenlignet med 73 prosent av befolkningen totalt i aldersgruppen 15-66 år. Og det som verre er: «i de siste fire årene har sysselsettingsandelen falt 10,5 prosent for funksjonshemmede i aldersgruppen 15-24 år, mens den har vært stabil når også de over 24 år regnes med.»<sup>21</sup>

Til tross for dette bildet opplever unge funksjonshemmede at de ikke er en prioritert gruppe i satsingen på å få flere i arbeid.

IA-rapport 2017 (Målene om et mer inkluderende arbeidsliv – status og utviklingstrekk)<sup>22</sup> som evaluerer innsatsen for et inkluderende arbeidsliv, konkluderte med at mål 2 i avtalen, som handler om å få flere funksjonshemmede i arbeid, ikke er nådd, mens jobbstrategien<sup>23</sup> som har det samme formålet, ikke har vært evaluert de siste årene.

Arbeid er viktig for at funksjonshemmedes livsvilkår i samfunnet kan bli bedre. Arbeid er også det viktigste virkemiddelet myndighetene har for å utjevne de sosiale forskjellene.

Forskningen viser samtidig at flere funksjonshemmede med BPA kommer i arbeid, men retten til BPA omfatter ikke alle som trenger assistanse. Funksjonsassistanse i NAV er et viktig supplement, men dekker ikke alle assistansebehovene. Å forholde seg til to ulike ordninger og instanser gjør det ekstra krevende.

For å vite mer konkret om respondentenes tilknytning til arbeid ble de spurt nærmere om de er i jobb eller ønsket å komme i jobb.

### **Unge funksjonshemmede som har BPA er mer i arbeid enn funksjonshemmede generelt**

For å se nærmere på sammenhengen mellom BPA og arbeid er respondentene spurt om de er i arbeid eller har et ønske om å komme i arbeid.

I alles svar (245 svar) oppgir 40 prosent at de er i arbeid. Denne andelen er litt lavere enn funksjonshemmede generelt som er 43 prosent (SSBs tall).

Hvis vi sammenligner gruppen før og etter rettighetsfesting er det noen variasjoner. 43 prosent er i arbeid i gruppen før rettighetsfestingen og 32 prosent i gruppen etter

---

<sup>21</sup> <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/artikler-og-publikasjoner/reduisert-sysselsetting-blant-unge-funksjonshemmede>

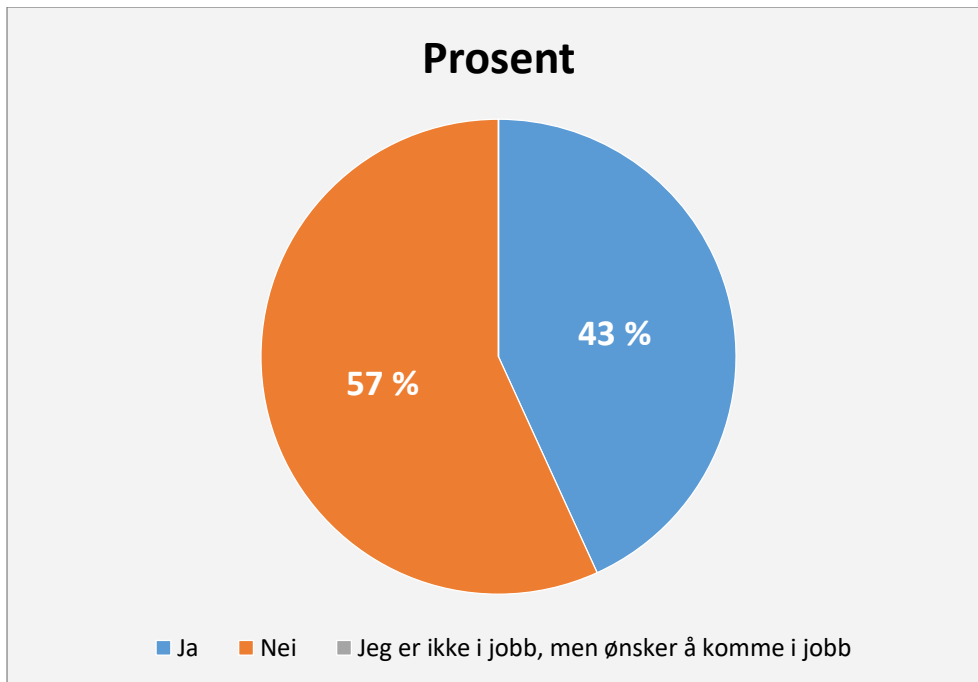
<sup>22</sup> <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/malene-om-et-mer-inkluderende-arbeidsliv--status-og-utviklingstrekk.-rapport-2017/id2563540/>

<sup>23</sup> <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/jobbstrategi/id657116/>

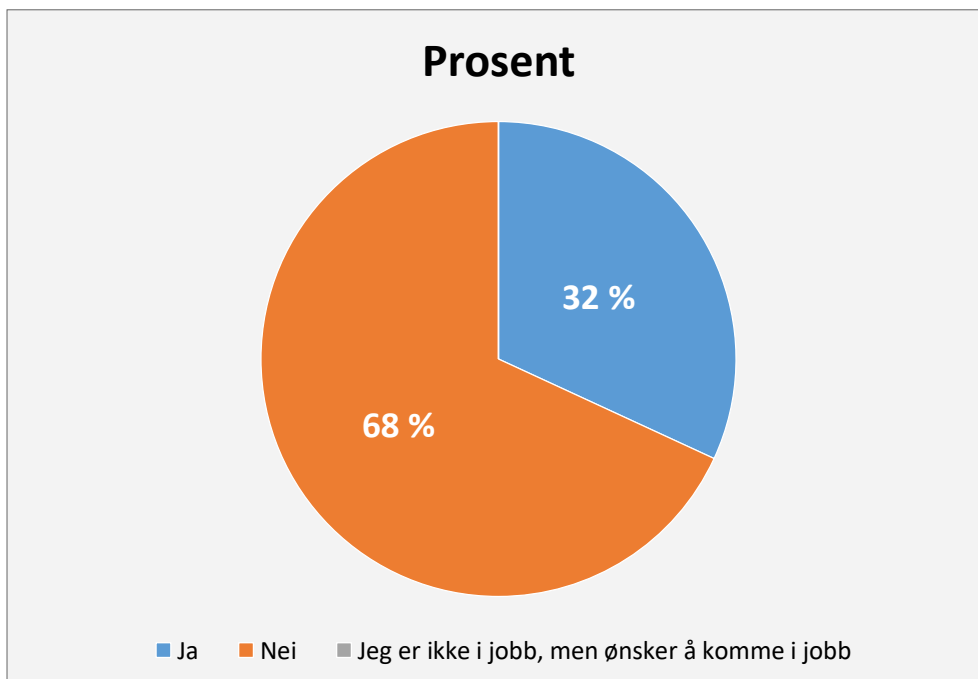
rettighetsfestingen. Her er en tydelig nedgang i arbeidsdeltakelse for de etter rettighetsfestingen. Det motsatte skjer i forhold til utdanning hvor en høyere andel tar utdanning etter rettighetsfestingen.

**Spørsmål 14: Er du i jobb eller ønsker å komme i jobb?**

Figur 46: Før rettighetsfesting - Totalt antall svar: 178



Figur 47: Etter rettighetsfesting - Totalt antall svar: 69

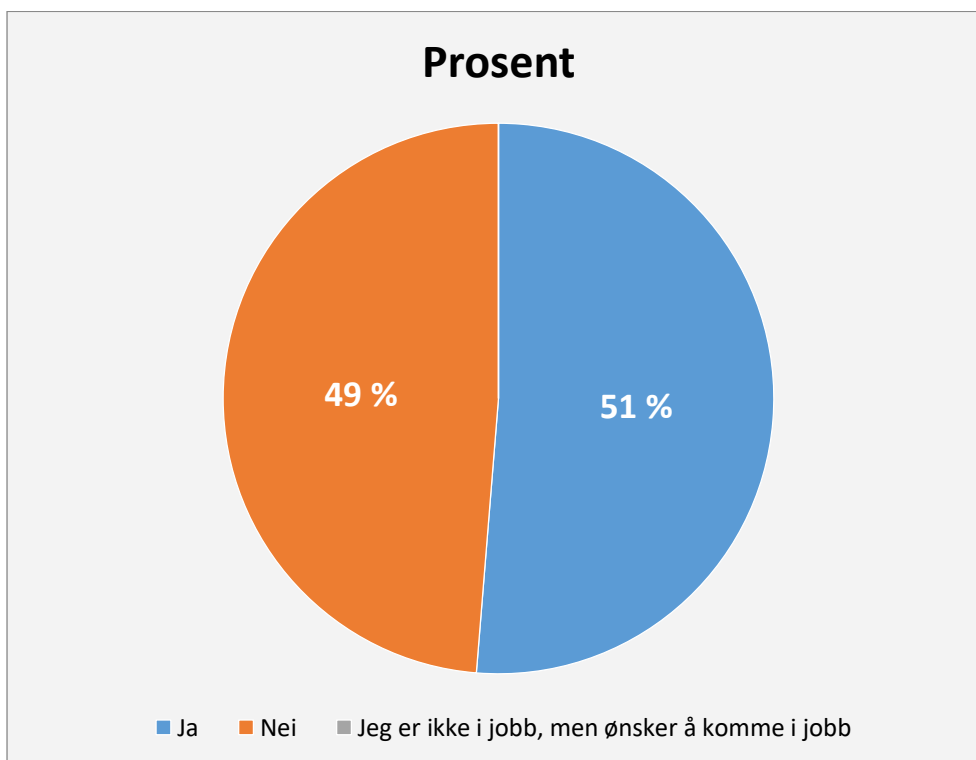


At en lavere andel er i arbeid i gruppen etter rettighetsfestingen er ved første øyekast overraskende, men når vi ser svarene i neste spørsmål forstår vi sammenhengen. Langt flere

etter rettighetsfestingen svarer at de ikke har nok assistansetimer for å fungere som andre arbeidstakere. Dette tyder på at timetildelingen henger tett sammen med funksjonshemmedes arbeidsdeltakelse. Arbeidsdeltakelsen synker når kommunene strammer inn timetildelingen.

Samtidig er ikke bildet bare negativt: arbeidsdeltakelsen for unge funksjonshemmede mellom 18 -30 er oppløftende – hele 51 prosent svarer at de er i arbeid. Dette er en langt høyere andel enn arbeidsdeltakelsen for funksjonshemmede generelt som er 43 prosent. Dette viser at BPA har stor effekt for arbeidsdeltakelsen for denne aldersgruppen. Selv om de mangler assistansetimer satser de på å være i arbeid. Spørsmålet da blir hvordan de klarer det og til hvilke bekostninger.

Figur: 48 Aldersgruppe 18 – 30 år - Totalt antall svar: 39



### Flere etter rettighetsfestingen opplever at de ikke har nok timer for å fungere på lik linje med andre arbeidstakere

For å finne ut nærmere om behovet for assistanse i forbindelse med arbeid ble målgruppen spurt om de har de antall timene de trenger for å kunne fungere på linje med andre arbeidstakere.

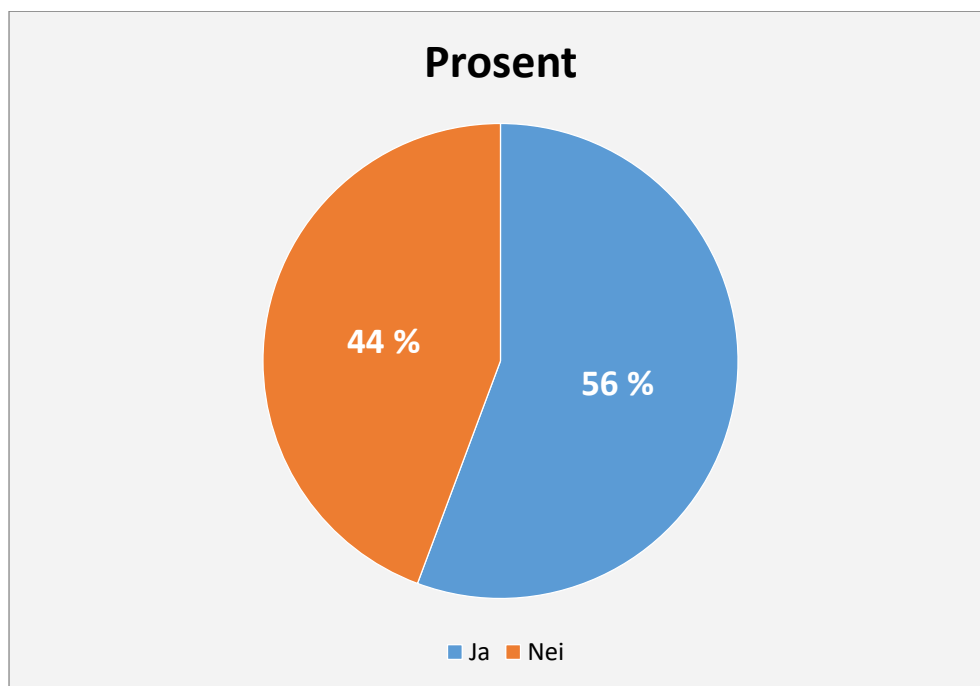
En stor andel av de som er i arbeid svarer at de ikke har nok assistansetimer, selv om mange også har funksjonsassistanse på jobben som supplement til BPA. I alles svar sier 49 prosent at de ikke har nok assistansetimer.

Hvis vi ser på om det har skjedd endringer etter rettighetsfestingen får vi følgende bildet: 44 prosent i gruppen før rettighetsfestingen svarer at de ikke har nok assistansetimer, mens dette gjelder for 59 prosent i gruppen etter rettighetsfestingen. Dette innebærer en

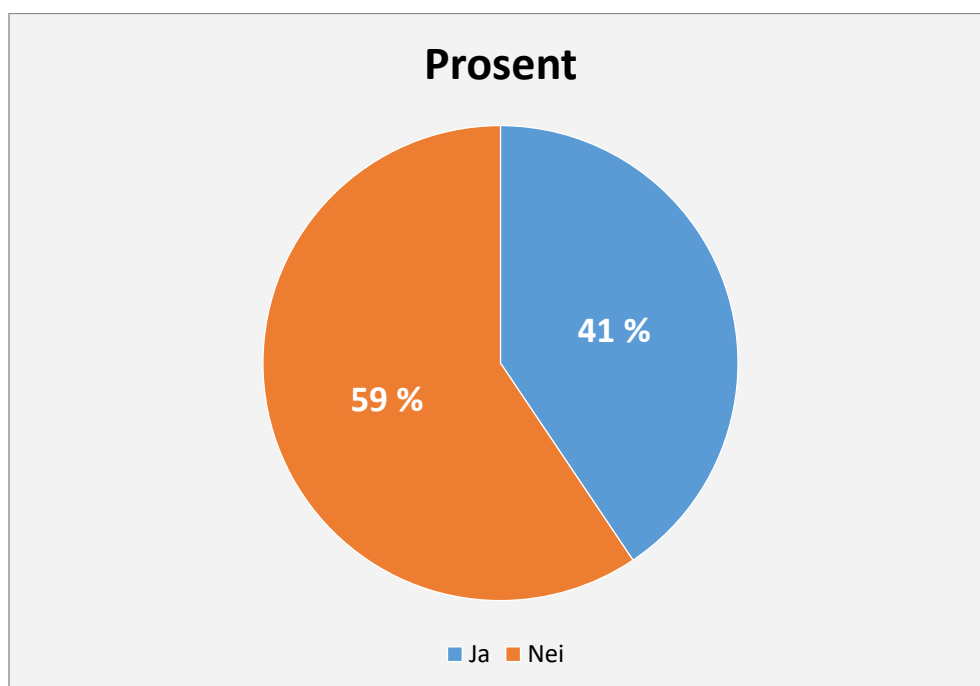
forverring etter rettighetsfestingen. En skulle tro at arbeid er så høyt verdsatt at NAV og kommunene strakk seg langt for å tilby nok assistanse slik at funksjonshemmede kan være i arbeid, men disse svarene viser noe helt annet.

Spørsmål 15: Har du de assistansetimer du trenger for å kunne fungere på lik linje med andre arbeidstakere?

Figur 49: Før rettighetsfesting - Totalt antall svar: 176

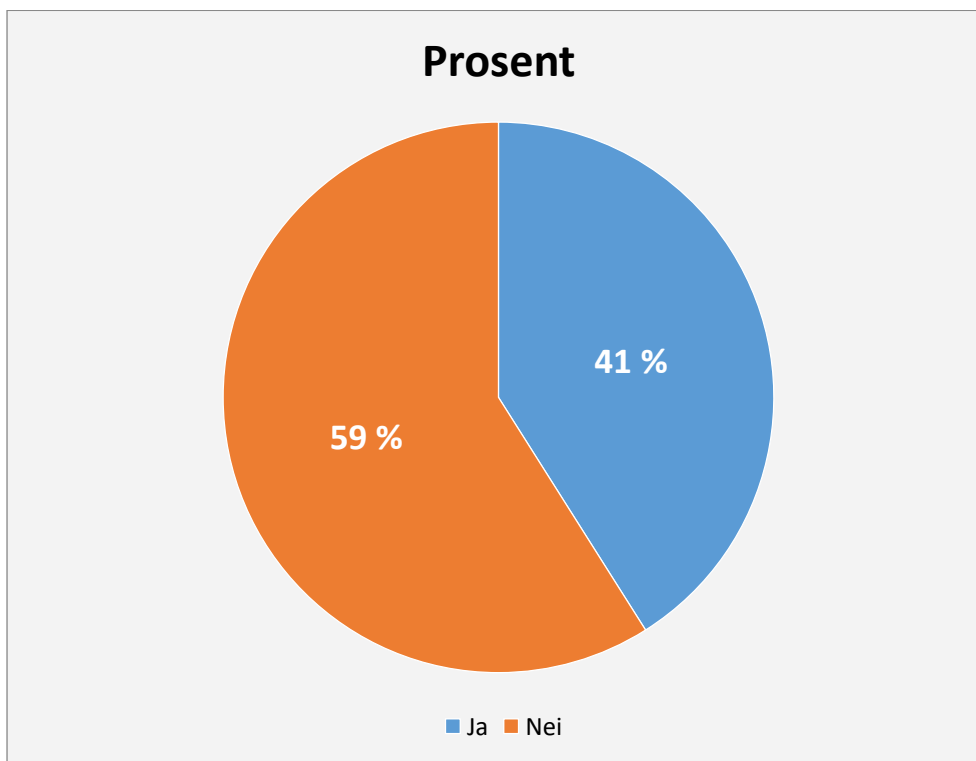


Figur 50: Etter rettighetsfesting - Totalt antall timer: 69



Når det gjelder unge funksjonshemmede mellom 18 – 30 år svarer 59 prosent av respondentene at de ikke har nok assistansetimer. Denne aldersgruppen er i den mest aktive fasen i livet hvor utdanning og arbeid er viktige målsettinger å oppnå. Manglende assistanse fører til ekstra belastninger som gjør at mange gir opp å jobbe eller må redusere sine stillinger. Om denne målgruppen hadde hatt de assistansetimene de trenger hadde effekten på sysselsettingen vært stor.

Figur 51: Aldersgruppe mellom 18 – 30 år - Total antall svar: 39



### For få BPA-timer fører til reduserte stillinger

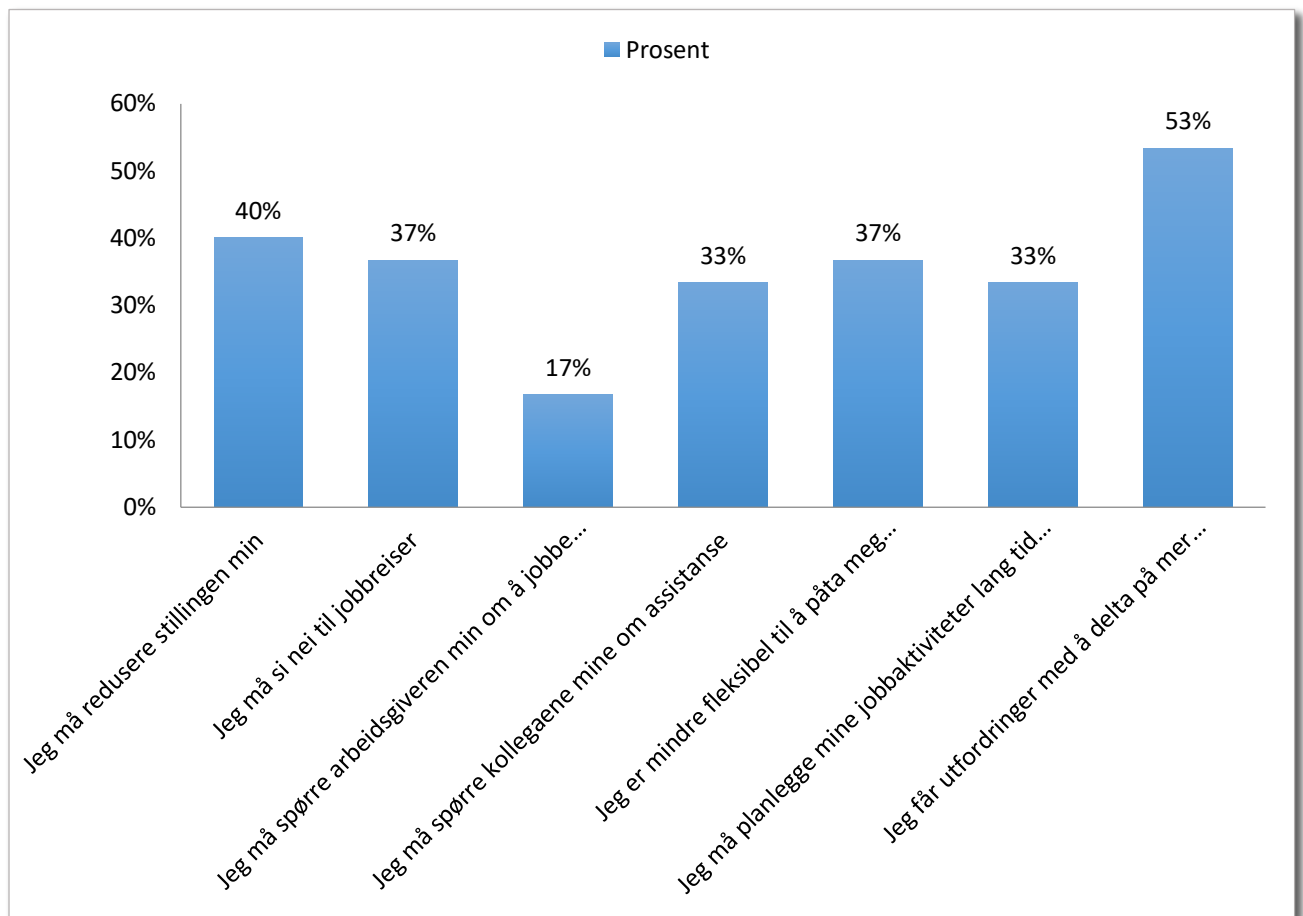
På samme måte som for området skole og utdanning ble det også stilt spørsmål om hvilke konsekvenser det får når de ikke har nok assistansetimer. Respondentene fikk syv svaralternativer hvor de kunne krysse av på flere samtidig. I tillegg kunne de gi egne svar eller kommentarer.

Svaralternativer «Jeg må redusere stillingen min», «jeg er mindre fleksibel til å påta meg uforutsette arbeidsoppgaver», og «Jeg får utfordringer med å delta på mer spontane aktiviteter sammen med kollegaene» er de kategoriene som krysses mest på av alle: over 40 prosent.

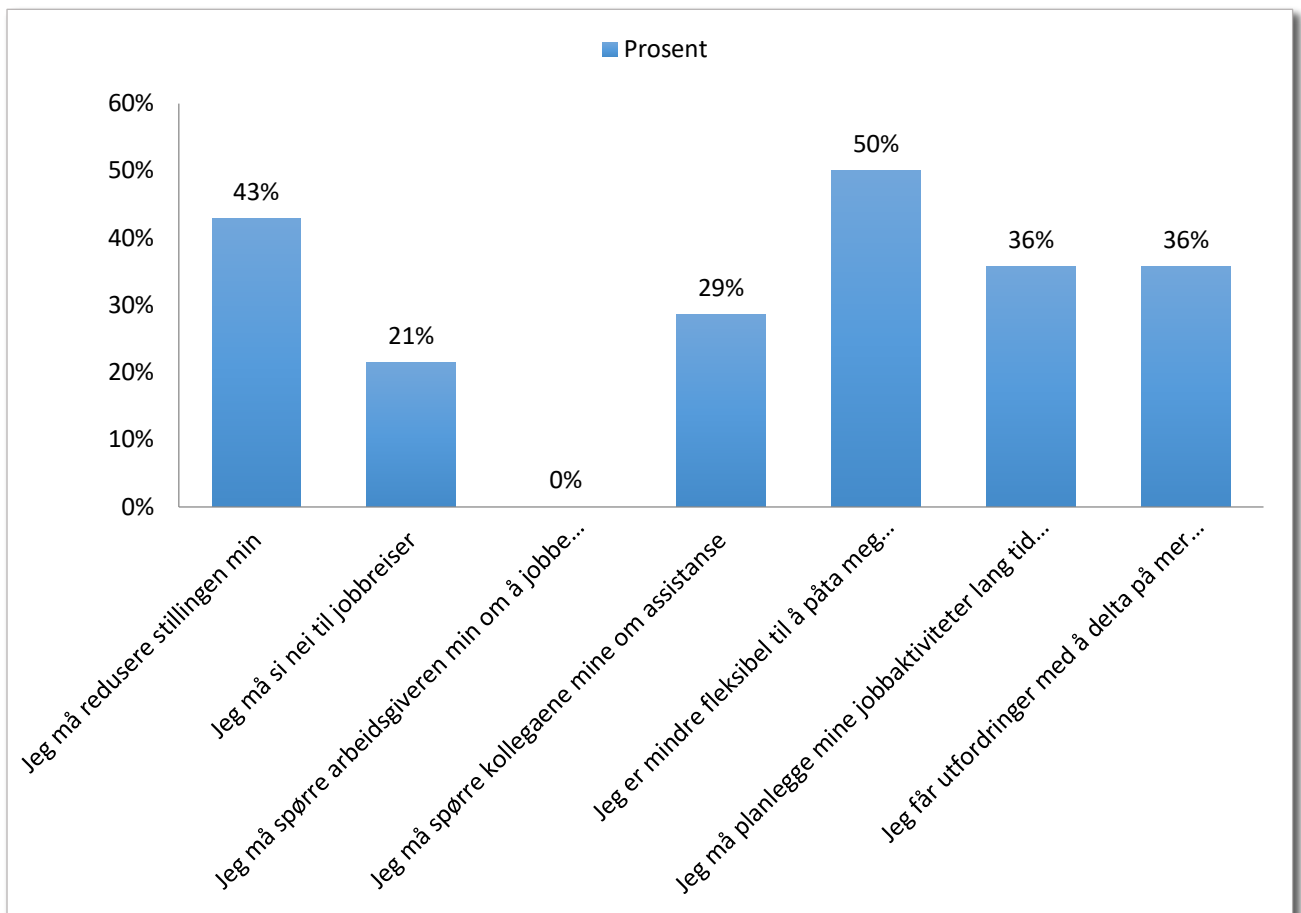
En høy andel, 43 prosent, av de som fikk BPA etter rettighetsfestingen krysser av på påstanden «Jeg må redusere min stilling». Dette er høyere enn gruppen før rettighetsfestingen. Denne gruppen skårer også høyt, med 50 prosent, på at «Jeg er mindre fleksibel til å påta meg uforutsette arbeidsoppgaver».

## Spørsmål 16: Hvilke konsekvenser har det for deg i jobben din at du har for få assistansetimer

Figur 52: Før rettighetsfesting - Totalt antall svar: 30



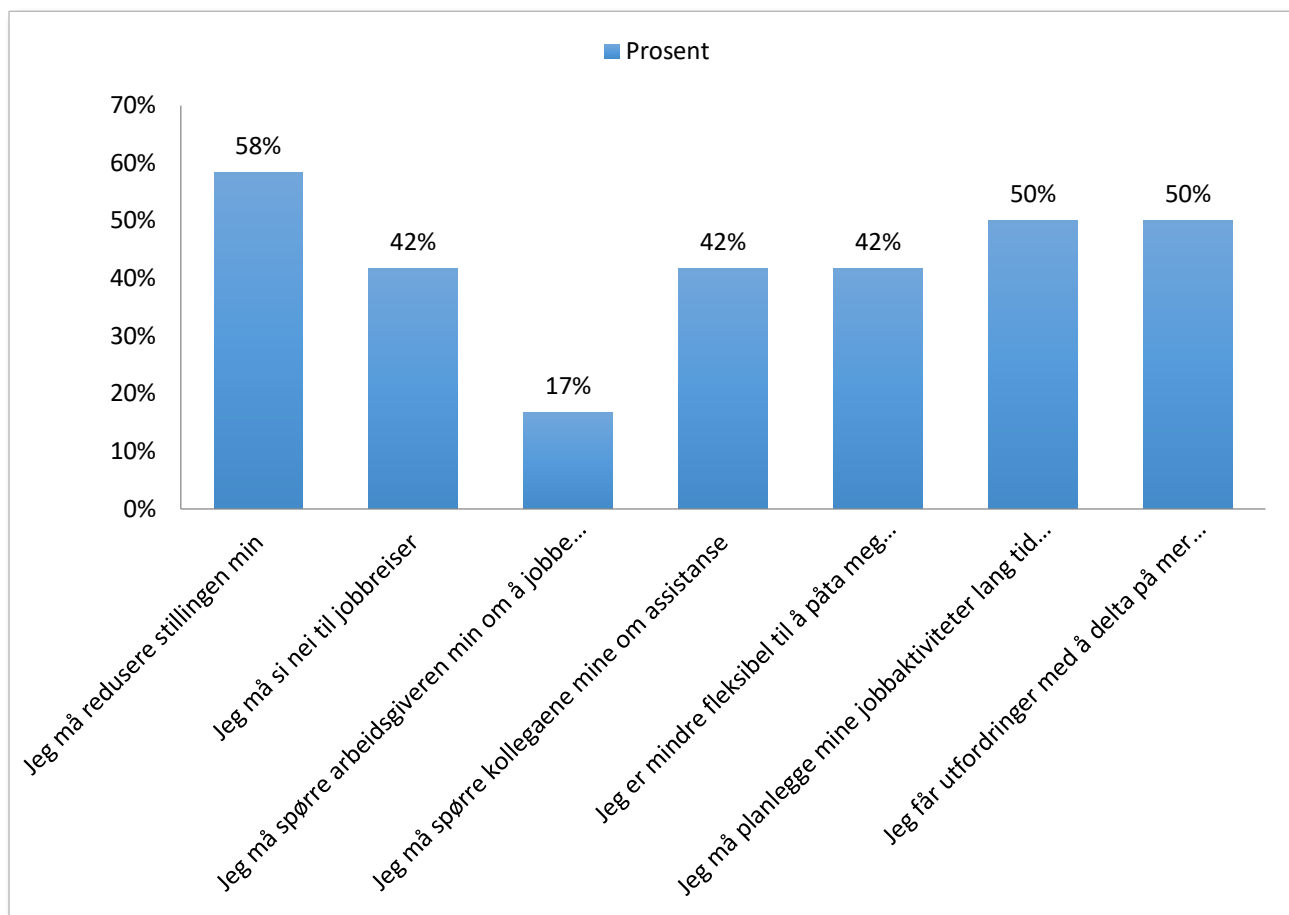
Figur 53: Etter rettighetsfesting - Totalt antall svar: 14



Aldersgruppen 18 – 30 år krysser mest på «Jeg må redusere stillingen min». I tillegg krysser de også mye av på følgende svaralternativer: «Jeg må si nei til jobbreiser» med 42 prosent, «Jeg må spørre kollegaene mine om assistanse» med 42 prosent og «Jeg må planlegge mine jobbaktiviteter» med 50 prosent.

Svarene viser at for få assistansetimer gir ulike konsekvenser for arbeidstakere med assistansebehov og er et hinder for økt og likestilt arbeidsdeltakelse. Mange må redusere sine stillinger, andre må takke nei til jobbreiser og/eller aktiviteter med kollegaer.

Figur 54: Aldersgruppe 18 – 30 år - Totalt antall svar: 12



### Flere timer bidrar til at unge funksjonshemmede med assistansebehov kommer i arbeid

For å se nærmere på effekten av flere BPA-timer ble respondentene spurt om flere BPA-timer kunne føre til at de kan komme i arbeid eller bli værende i jobb.

Svarene viser at potensialet for at flere med flere timer kan komme i arbeid er på over 20 prosent, mens unge funksjonshemmede mellom 18 og 30 år skiller seg ut med 38 prosent.

I gruppen før rettighetsfestingen svarer 22 prosent «ja», 51 prosent «nei» og 27 prosent «vet ikke». I gruppen etter rettighetsfestingen svarer 23 prosent «ja», 38 prosent svarer «nei» og 39 prosent «vet ikke».

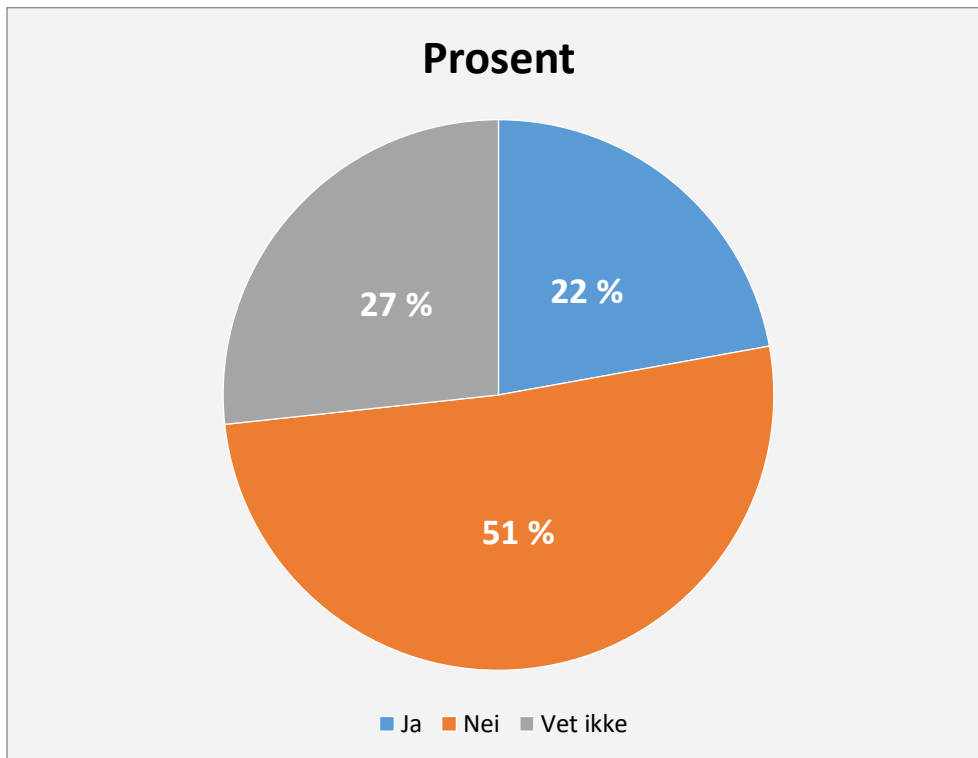
Selv om svarene kan virke relativt like før og etter rettighetsfestingen, er det likevel noen tydelige forskjeller. Flere i gruppen etter rettighetsfestingen mener at flere BPA-timer kan bidra til at de kommer i arbeid eller bli værende i jobb. Langt færre mener at flere timer ikke vil hjelpe.

Svaralternativet «vet ikke» er også overraskende høyt i gruppen som har fått rettigheten etter at denne ble innført. Langt flere, 39 prosent, vet ikke om flere timer kan hjelpe til at de kan komme i arbeid eller bli værende i jobb. Dette kan for eksempel handle om at også andre tiltak må være på plass før man kan være sikker på at man kan ha en jobb.

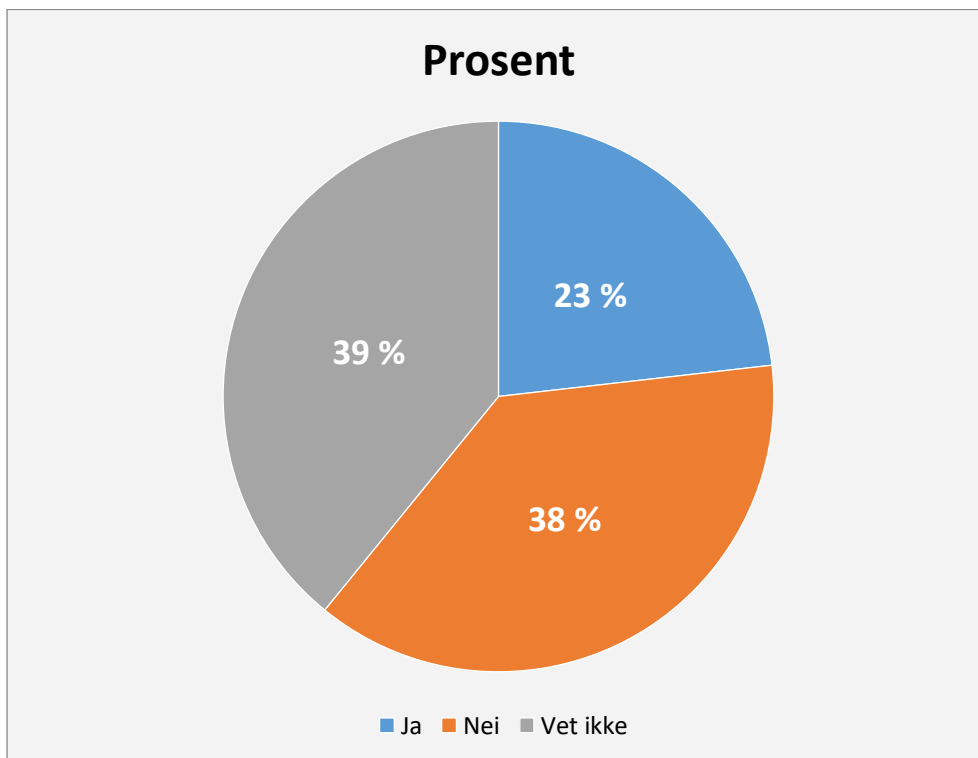


Spørsmål 17: Vil flere BPA-timer kunne føre til at du kan komme i arbeid eller bli værende i jobb?

Figur 55: Før rettighetsfesting - Totalt antall svar: 176

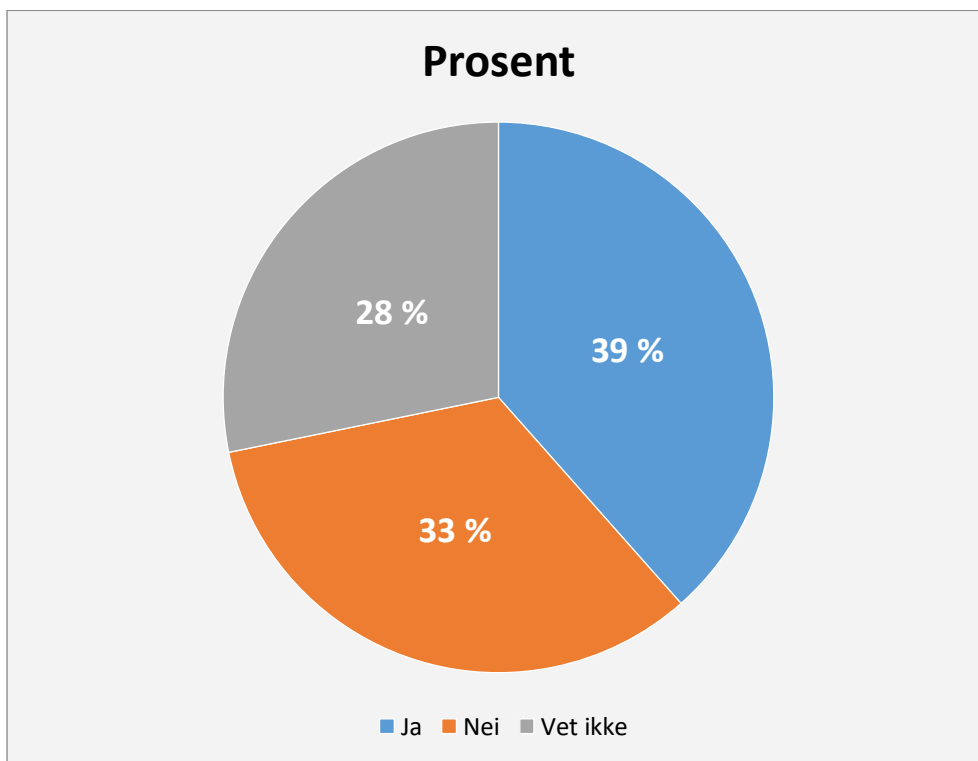


Figur 56: Etter rettighetsfesting - Totalt antall svar: 69



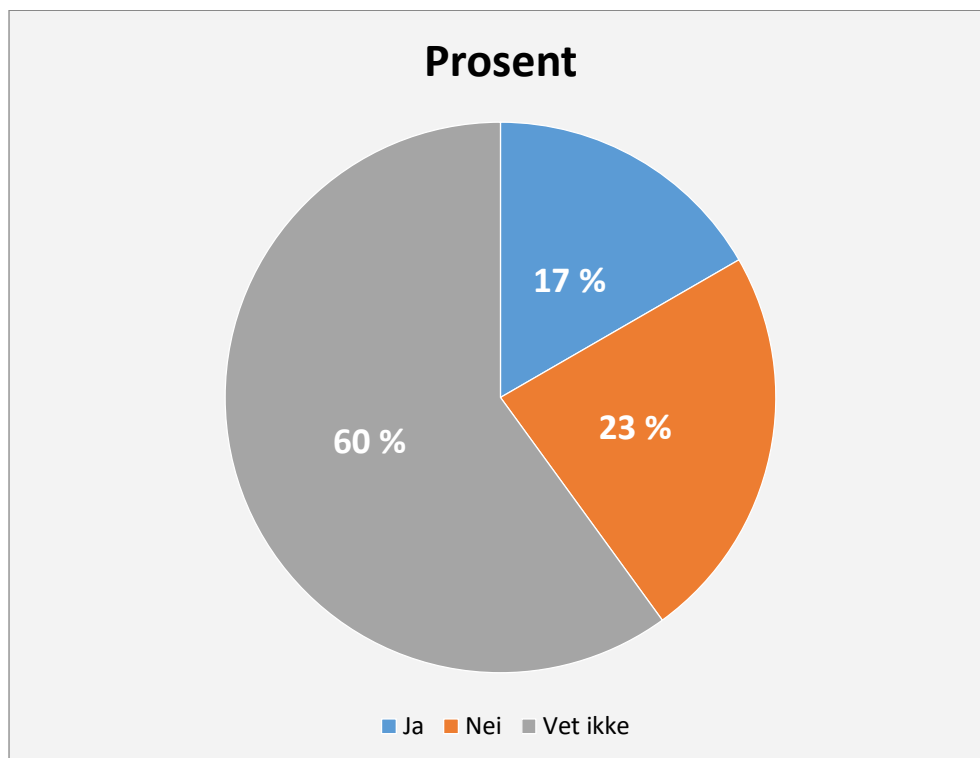
I aldersgruppen 18 – 30 år svarer 39 prosent at flere timer kan bidra til at de kan komme i arbeid/bli værende i jobb. Samtidig svarer langt færre her negativt på at flere timer ikke vil hjelpe. 28 prosent «vet ikke». Disse svarene er viktige. Det viser at unge funksjonshemmede har stor tro på arbeid og at flere timer med BPA vil bidra til at de kan komme i arbeid eller blir værende i jobb. Å satse på en god BPA-ordning som dekker deres reelle behov vil derfor være en god investering.

Figur 57: 18 -30 år - Totalt antall svar: 39



I aldersgruppen under 18 år er ikke bildet så optimistisk. 17 prosent svarer positivt, 23 prosent svarer negativt og hele 60 prosent svarer «vet ikke». Svarene fra barn og ungdom illustrerer en stor usikkerhet. Selv om flere forhold kan spille inn er det samtidig ikke så overraskende. De vet og har erfart at det ikke er en enkel sak å få de assistansetimene de trenger. Hvordan kan de da forvente arbeid når de ikke en gang har nok assistanse til fritidsaktiviteter og et sosialt liv?

Figur 58: Barn og ungdom under 18 år - Totalt antall svar: 30



## Deltakelse i organisasjonsarbeid og politiske aktiviteter

Hensikten med BPA er å kunne ha reelle muligheter til å delta i samfunnet på egne premisser. Det er disse verdiene som gjør BPA til et viktig likestillingsvektøy.

I FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne Artikkel 29 fastslås retten til deltakelse i det politiske og offentlige liv. Statene som har ratifisert konvensjonen må forplikte seg til å sikre at funksjonshemmede får «*delta i frivillige organisasjoner og sammenslutninger som er opptatt av landets offentlige og politiske liv og i politiske partiers virksomhet og administrasjon.*»

Men selv om konvensjonen har nedfelt retten til deltakelse og man har BPA som virkemiddel for å få det til, har ikke funksjonshemmede med assistansebehov noen garanti i lovgivningen for å kunne ta i bruk disse viktige borgerrettighetene.

Deltakelse i for eksempel organisasjoner er høyt verdsatt i arbeidslivet, og for mange fungerer det som en døråpner for en jobb. Å vise seg som en aktiv og engasjert person ville også øke funksjonshemmedes muligheter til å få seg en jobb. Men mange opplever urimelige begrensninger og lite forståelse i kommunene.

På denne bakgrunnen ble respondentene spurt om de hadde nok assistansetimer til å delta i organisasjons- og politiske aktiviteter.

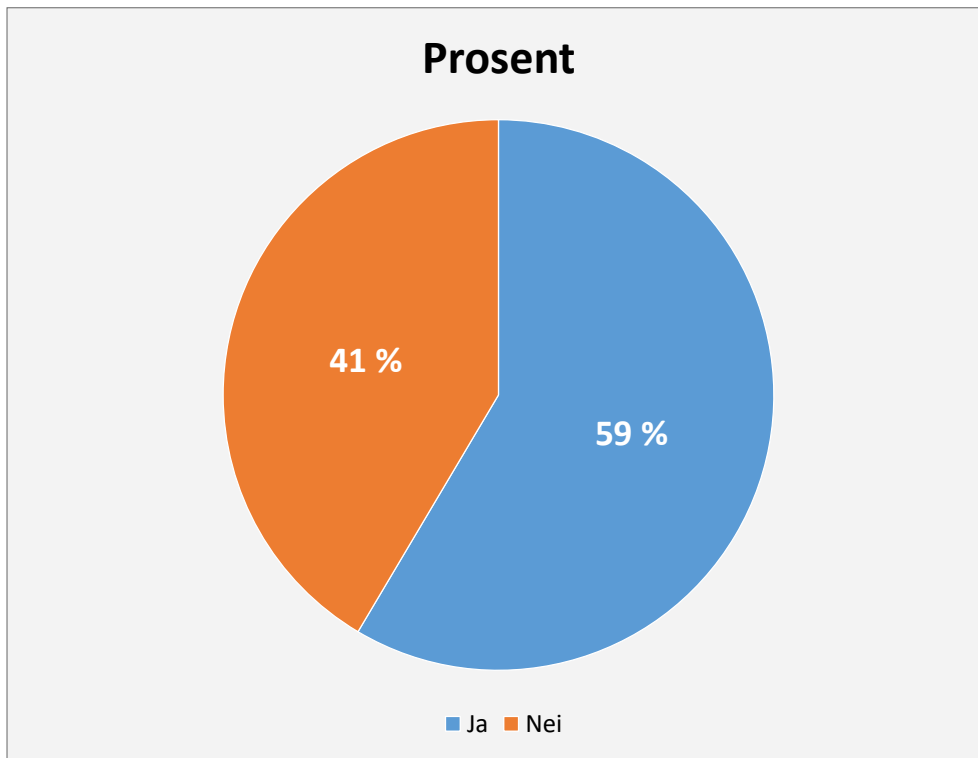
### **Det er færre etter rettighetsfestingen som har nok assistansetimer til å kunne delta i organisasjons- og politiskarbeid**

Nesten halvparten av alle respondentene har ikke nok timer til å delta i organisasjonsliv. Det er store forskjeller før og etter rettighetsfestingen, og utviklingen etter rettighetsfestingen går også her i negativ retning.

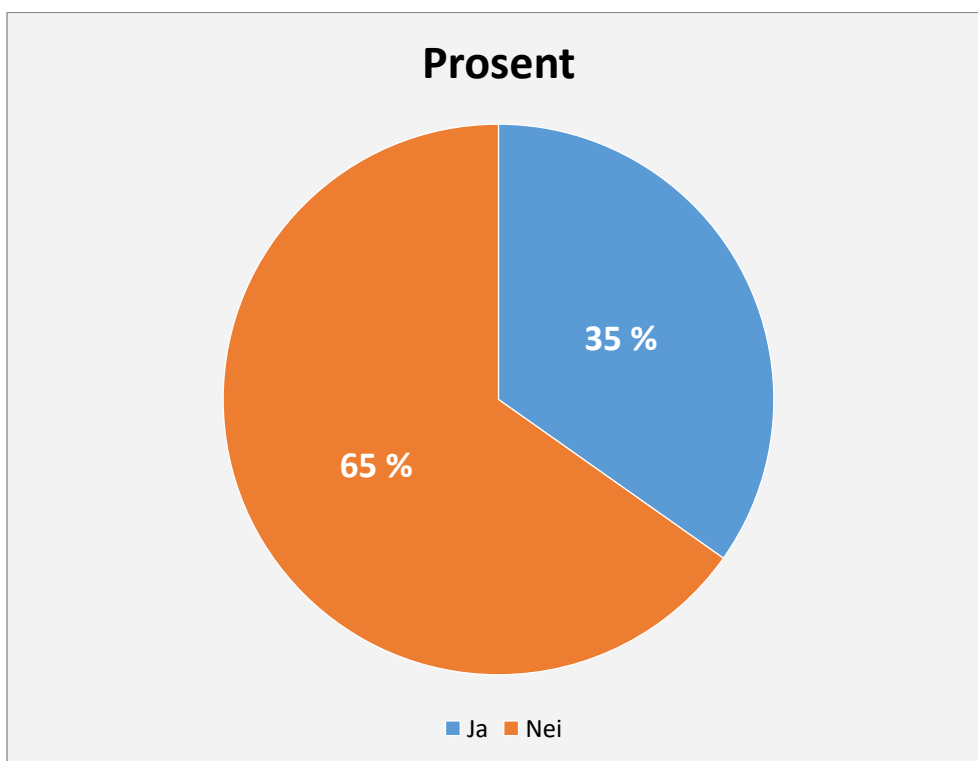
I gruppen før rettighetsfestingen svarer 59 prosent at de har nok timer, mens i gruppen som har fått BPA etter rettighetsfestingen har bare 35 prosent nok timer.

Spørsmål 18: Har du nok assistansetimer til å kunne delta i organisasjonsarbeid og politiske aktiviteter?

Figur 59: Før rettighetsfesting - Totalt antall svar: 176

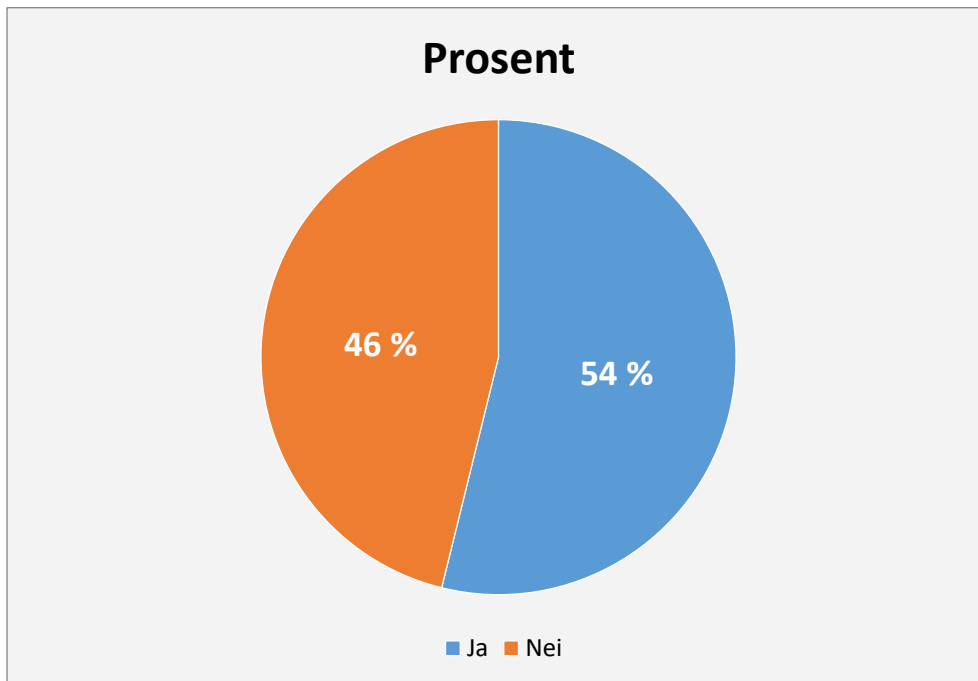


Figur 60: Etter rettighetsfesting - Totalt antall svar: 69



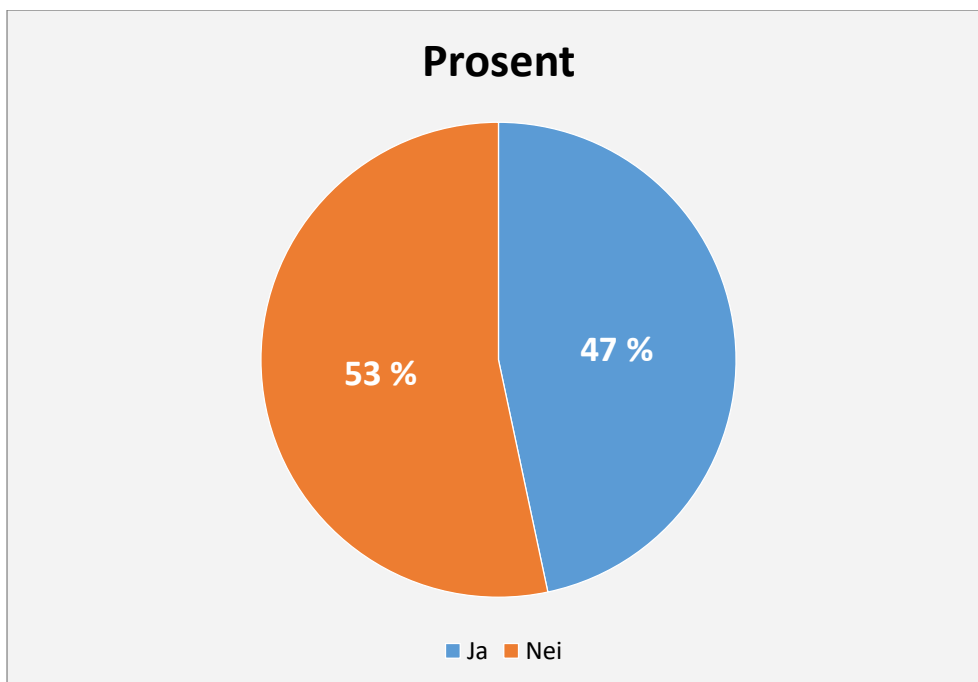
I aldersgruppen 18 - 30 år svarer 54 prosent at de har nok timer og 46 prosent at de ikke har nok timer.

Figur 61: 18 -30 år - Totalt antall svar: 39



53 prosent i gruppen barn og ungdom under 18 år svarer at de ikke har nok timer til å delta i organisasjonsarbeid og politiske aktiviteter. 47 prosent har nok timer.

Figur 62: Barn og ungdom under 18 år - Totalt antall svar: 30



Overnevnte svar er en ny bekreftelse på at det har skjedd negative endringer i kommunenes tildelingspraksis. Dekning av assistansebehov under organisasjons- og politiske aktiviteter er sterkt redusert etter innføring av BPA-rettigheten. Det rammer de aller fleste, men det går særlig hardt utover barn, ungdom og yngre i målgruppen.

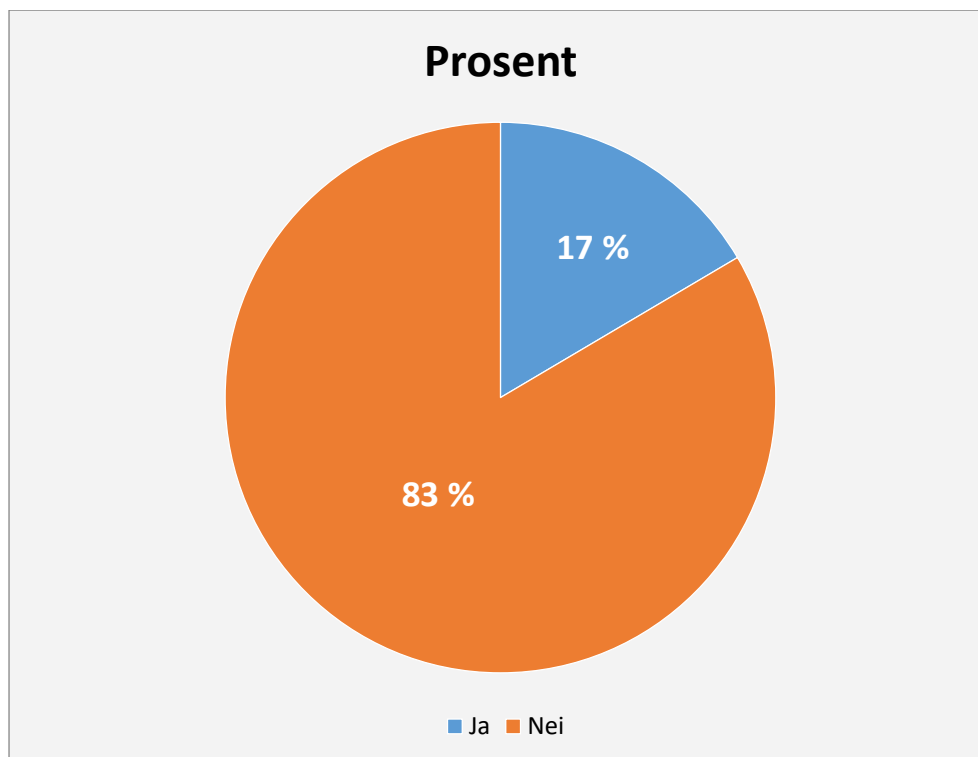
### **Flere etter rettighetsfestingen må la være å delta i aktiviteter eller påta seg verv**

Respondentene ble også spurt om de måtte takke nei til aktiviteter eller verv fordi de ikke har nok assistansetimer. Bildet her er bedre enn de andre variablene vi har sett, men utviklingen etter rettighetsfestingen er heller ikke bra.

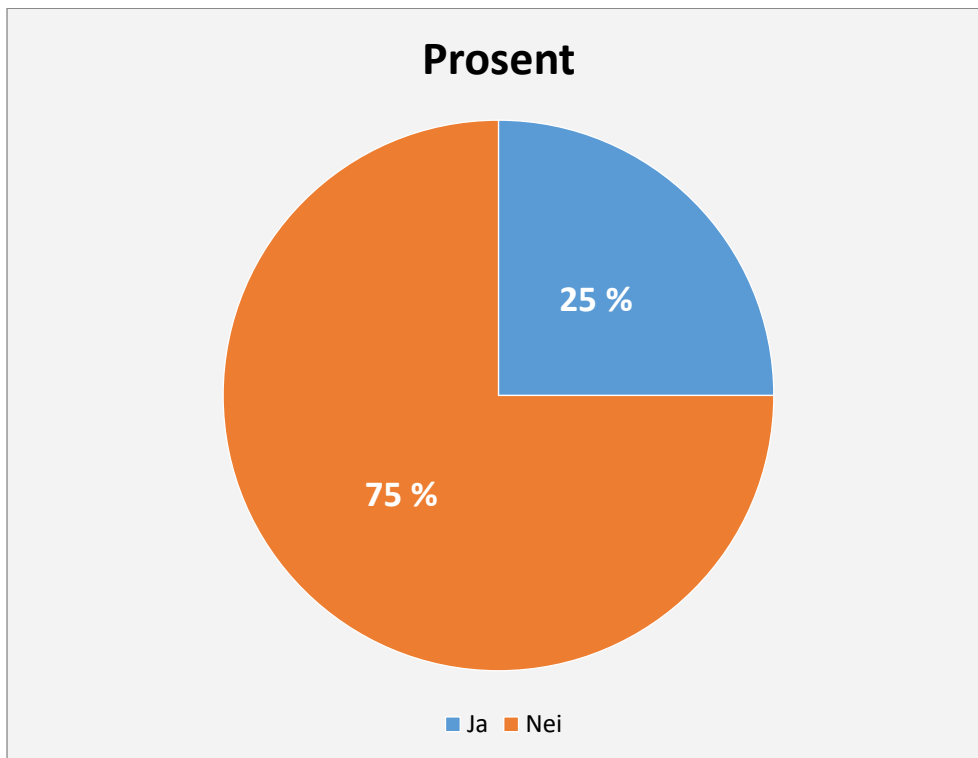
I gruppen før rettighetsfestingen av BPA svarer 17 prosent at de må takke nei til aktiviteter eller verv fordi de ikke har nok timer, mens i gruppen etter rettighetsfestingen svarer 25 prosent at de ikke har nok timer. I aldersgruppen 18 – 30 år svarer 18 prosent at de må takke nei til verv og aktiviteter, og for barn og ungdom under 18 år gjelder dette 21 prosent.

### **Spørsmål 19: Hender det at du må takke nei til aktiviteter eller verv fordi du ikke har nok assistansetimer?**

Figur 63: Før rettighetsfesting - Totalt antall svar: 105



Figur 64: Etter rettighetsfesting - Totalt antall svar: 24



#### Variasjoner i type aktiviteter som målgruppen gir avkall på

For å få vite mer om konsekvensene av manglende assistanse for deltakelse i organisasjonsarbeid ble respondentene spurt om hva de må gi avkall på. Spørsmålet ble fulgt av fire kryssalternativer 1) verv, 2) planlagte møter/aktiviteter, 3) spontane møter/aktiviteter og 4) reiser til møter/aktiviteter utenfor kommunen. Det var også mulig å gi andre svar.

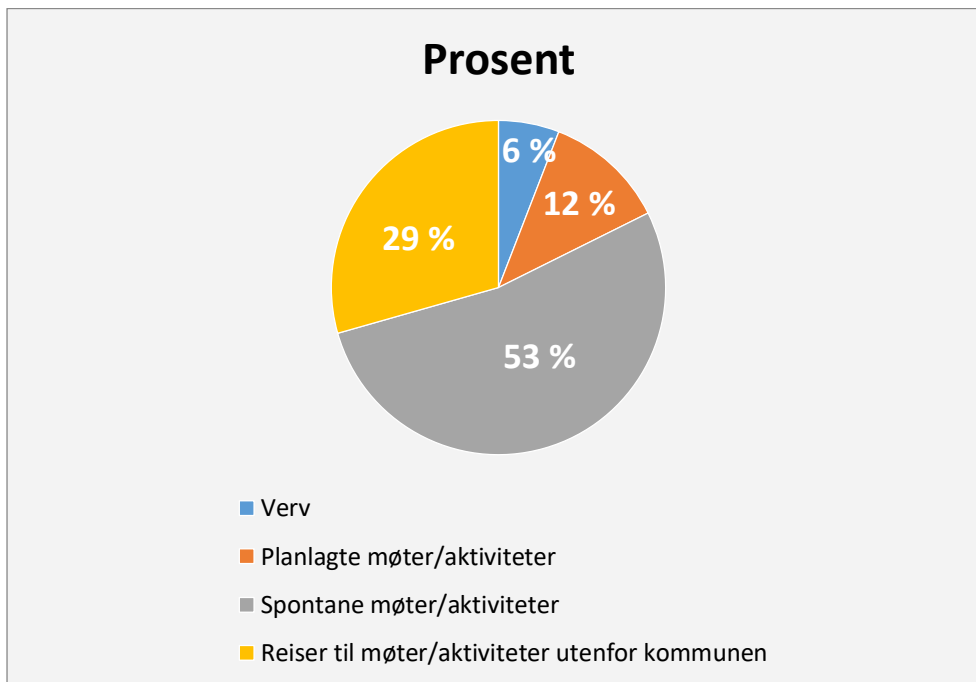
Svarene varierer en del mellom de som har BPA før og etter rettighetsfestingen og for aldersgruppen under 30 år.

I kommentarfeltet uttrykte noen det slik: «*alle alternativer, gikk bare å sette et kryss*» og «*Det kan være alt*».



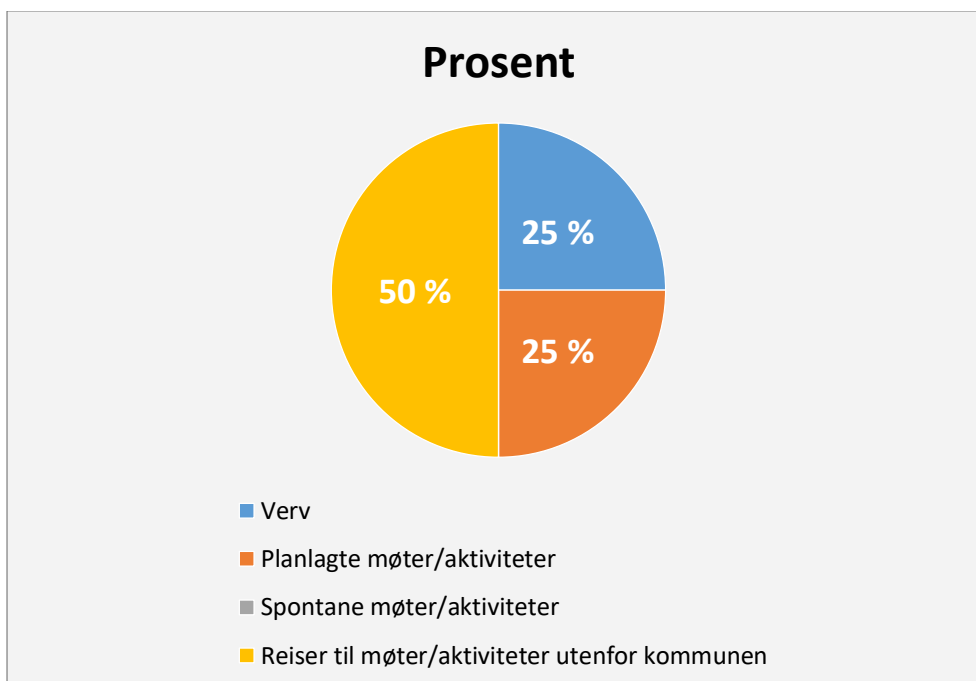
### Spørsmål 20: Hva må du gi avkall på?

Figur 65: Før rettighetsfesting - Totalt antall svar: 18



50 prosent av unge funksjonshemmede mellom 18 og 30 år krysser av på at de må gi avkall på reiser til møter og aktiviteter utenfor kommunen.

Figur 66: 18 – 30 år - Totalt antall svar: 4

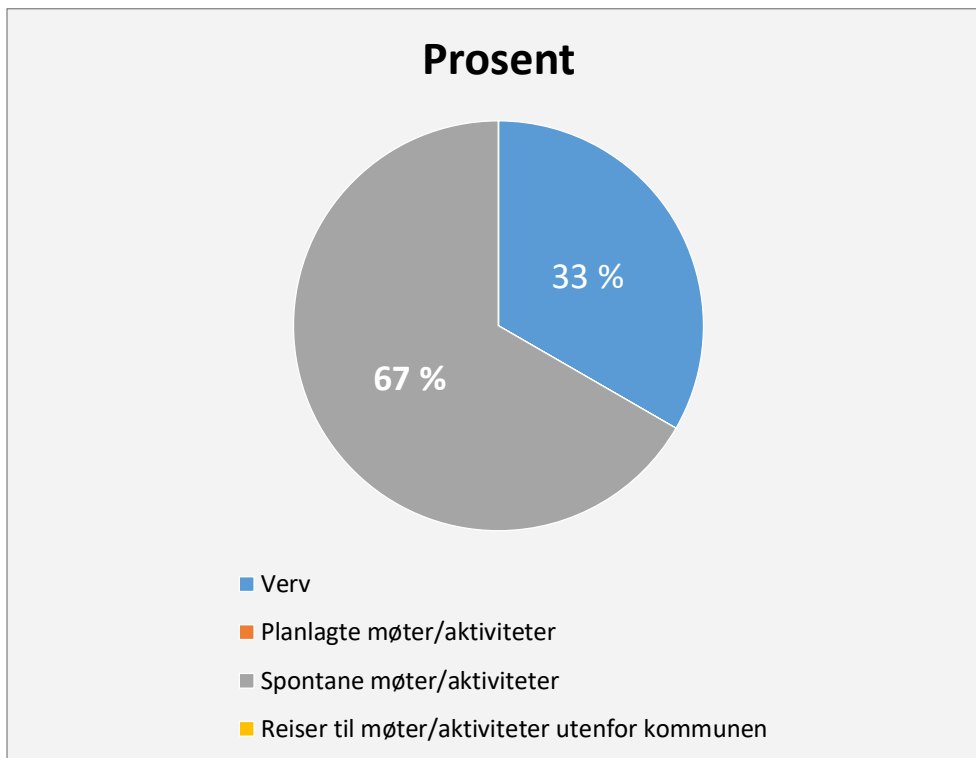


Mange ungdomsorganisasjoner gjennomfører sine møteaktiviteter i forbindelse med helger. Det kan kreve mer assistanse pga. reiser og behov for tilgjengelig assistanse. Det forutsetter derfor at man har timer til disposisjon. Hvis en person i utgangspunktet har for få timer med

assistanse, er det vanskelig å spare timer for å kunne delta på aktiviteter som kan kreve flere timer. En trangt timeramme hindrer slik aktiv deltakelse.

For barn og ungdom under 18 år er den største utfordringen at de må gi avkall på spontane møter/aktiviteter. Dette kan også tolkes som at deres assistansetimer er bundet til faste aktiviteter og at de ikke har ekstra timer som de kan bruke for å delta på mer spontane aktiviteter.

Figur 67: Barn og ungdom under 18 år - Totalt antall svar: 3



## Reiser med assistanse

Det er vanlig i samfunnet i dag å reise for eksempel i forbindelse med arbeid, studier, hobbyer eller ferier.

Et viktig element i BPA er at BPA følger personen. Det betyr at assistansen skal være tilgjengelig der personen til enhver tid oppholder seg. For eksempel når arbeidslederen reiser på ferie. Dette prinsippet har også vært gjeldende siden BPA kom inn i sosialtjenesteloven. Allerede i 2001 uttalte Sosial- og helsedepartementet i et brev til Fylkesmannen i Oslo og Akershus at: *«Tjenester som utføres av bestemte personer, som omsorgslønn og brukerstyrt personlig assistanse, kan derimot flyttes med tjenestemottakeren. I særlige tilfeller kan det være åpenbart urimelig å stoppe eller oppheve et vedtak om slike tjenester ved opphold i utlandet, for eksempel ved kortere ferie- eller behandlingsopphold i utlandet.»*

I lovproposisjonen til BPA-rettigheten gis det adgang til å reise med assistenter utenfor kommunen. Og i BPA-rundskrivet gjøres det samme, men kommunene får stort tolkningsrom. Det har ført til at mange kommuner har forsøkt å sette begrensninger på reiser med assistenter. Samtidig finnes det også mange kommuner som håndterer reiser med assistanse på en veldig god måte.

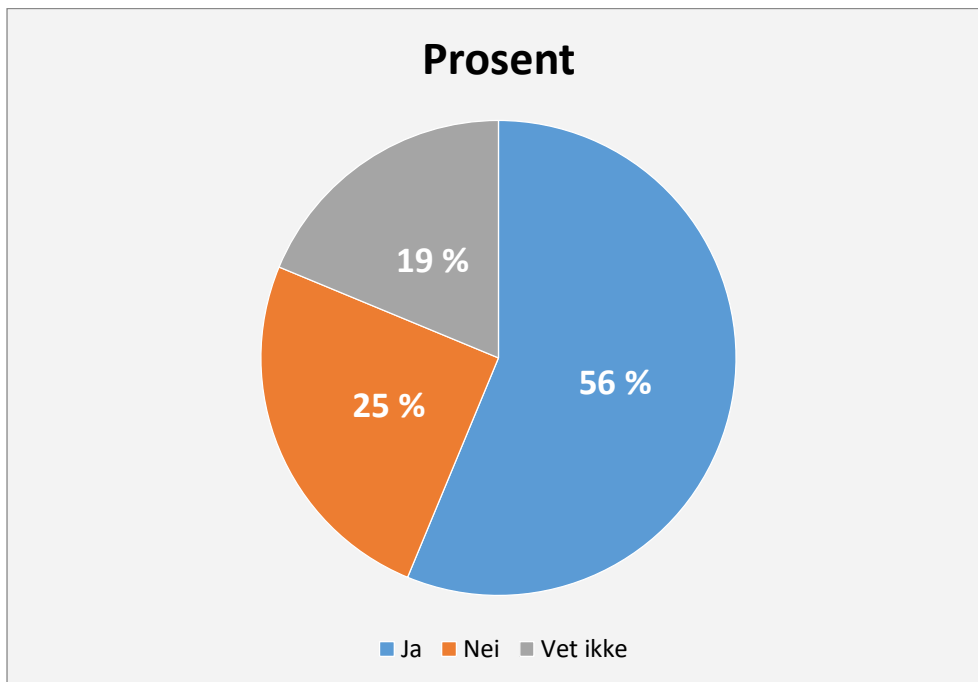
Fordi NHF fikk mange spørsmål om restriksjoner på reiser med assistenter ønsket vi å vite mer om omfanget av problemstillingen.

### **Færre kan reise på ferie etter rettighetsfestingen**

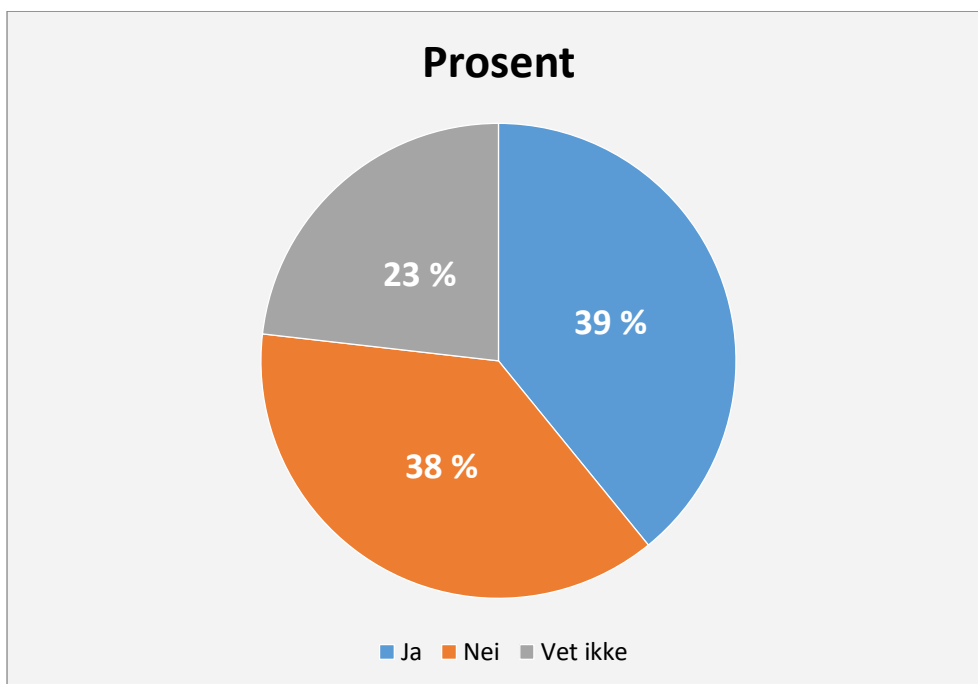
Svarene i undersøkelsen viser at snaut halvparten av alle respondentene kan reise på ferie med sine assistenter, men utviklingen etter rettighetsfestingen er også her negativ. Færre av de som fikk BPA etter rettighetsfestingen oppgir at de kan reise på ferie med sine assistenter: 56 prosent før rettighetsfestingen kontra 39 prosent etter rettighetsfestingen.

**Spørsmål 21: Kan du reise på ferie med assistentene dine?**

*Figur 68: Før rettighetsfesting - Antall svar: 176*



*Figur 69: Etter rettighetsfesting - Antall svar: 69*



Når vi ser nærmere på aldersgruppen 18 – 30 år svarer 64 prosent at de kan reise på ferie med sine assistenter og 60 prosent av barn og ungdom under 18 år kan gjøre det samme. Det ligger implisitt at barn og ungdom reiser sammen med sine foreldre.

Svarene viser at spørsmål om reiser med assistentene er mer nyansert. Langt over halvparten av kommunene tillater feriereiser med assistenter, men etter rettighetsfestingen er det færre som kan reise.

Reiser med assistenter behøver ikke å koste mye mer for kommunene. Det er meningen at arbeidslederen bruker av sine oppsparte timer for å reise. Assistentenes rettigheter skal alltid ivaretas uansett oppholdssted. Å endre restriksjoner med en god praksis handler derfor mer om holdningsendringer enn noe annet.

Når formålet med BPA er å fremme likestilling, likeverd og deltakelse er det ulogisk å sette restriksjoner som hindrer funksjonshemmede å reise med sine assistenter. Det bidrar til en forskjellbehandling som verken kommunen eller staten kan være tjent med.

### **For få assistansetimer og dårlig økonomi er hovedårsaker til at arbeidsledere ikke kan reise med sine assistenter**

NHF's erfaring er at kommunale restriksjoner ikke er den eneste grunnen til at funksjonshemmede ikke kan reise med sine assistenter. Respondentene ble derfor stilt spørsmålet om å oppgi årsaken til at de ikke kunne reise med sine assistenter.

Respondentene ble presentert for 4 svaralternativer hvor det var mulig å sette flere kryss og de kunne gi egne svar og kommentarer.

Påstanden «*Jeg har for få assistansetimer*» og «*Jeg har ikke råd til å reise med assistentene fordi kommunen ikke dekker kostnader til reise og opphold for assistentene.*» ble krysset mest av alle, både for de før og etter rettighetsfestingen. Færre etter rettighetsfestingen mener at for få assistansetimer er grunnen til at de ikke kan reise med sine assistenter. Likevel krysser flest, 59 prosent, på denne påstanden.

Påstanden «*Kommunen har egne regler som begrenser reiser med assistenter.*» fikk også høy skåring i gruppen etter rettighetsfestingen: 48 prosent kontra 13 prosent før rettighetsfestingen. Dette viser igjen en strengere kommunal praksis etter rettighetsfestingen. Disse svar forklarer de mange henvendelsene som NHF fikk angående dette spørsmålet.

Noen av de egne kommentarene peker på følgende forhold: «*Alt for få assistenter i løsningen*», «*Trenger to assistenter til stell/legging. Ved mer enn to netter krever turnusregler m.m. minst tre assistenter. For dyrt for meg.*» og «*Kommunen mener det kreves et spesielt vedtak for å ha med assistenten.*» Disse innspillene illustrerer de ulike utfordringene funksjonshemmede må forholde seg til når de trenger å ha assistenter med på reiser.

Å reise på ferie krever en del ekstra kostnader for personer med assistansebehov. De må ikke bare dekke egne utgifter, men må også dekke assistentenes kostnader. Funksjonshemmede har dårligere økonomiske levekår<sup>24</sup>. Mange har derfor ikke råd til å reise

---

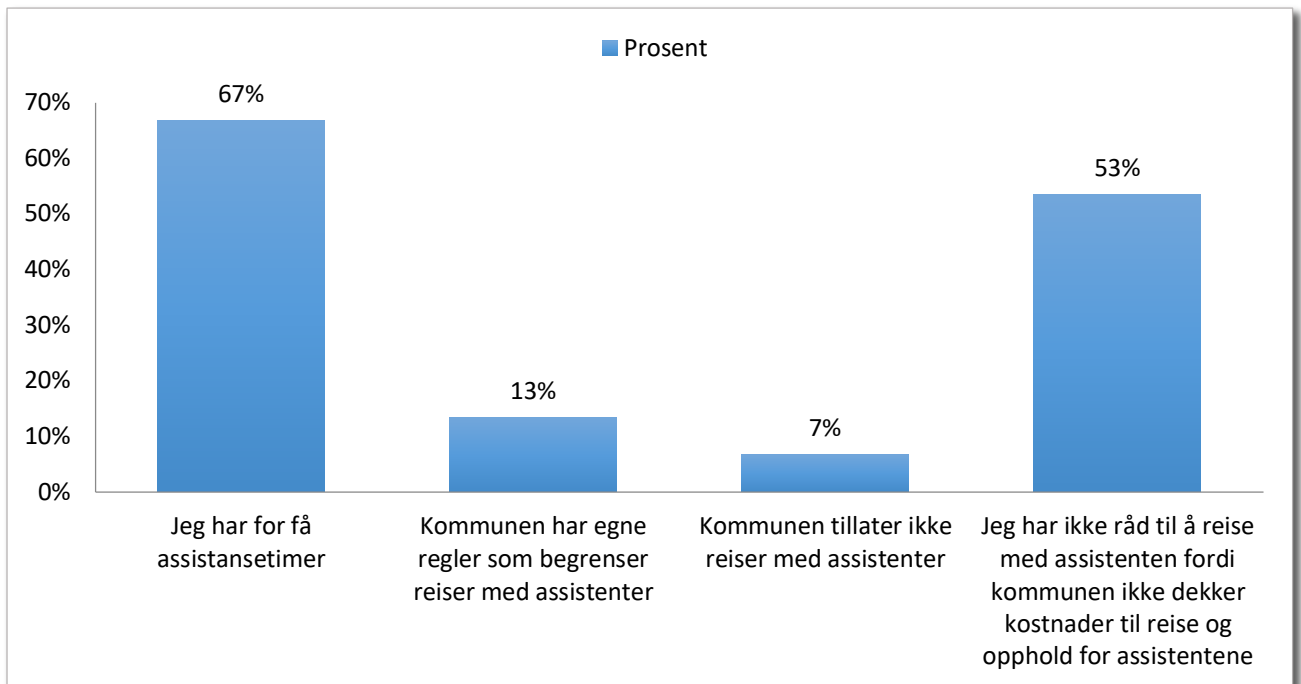
<sup>24</sup>SSB rapport 2017: <http://www.ssb.no/helse/artikler-og-publikasjoner/unge-med-nedsatt-funksjonsevne-har-darligere-livskvalitet> og <http://www.ssb.no/helse/artikler-og-publikasjoner/personer-med-nedsatt-funksjonsevne>

med sine assistenter hvis kommunen ikke dekker assistentenes kostnader. Flere av respondentene nevner i kommentarfeltet at de også betaler høye kommunale egenandeler for praktisk bistand og at det blir for dyrt for dem å reise.

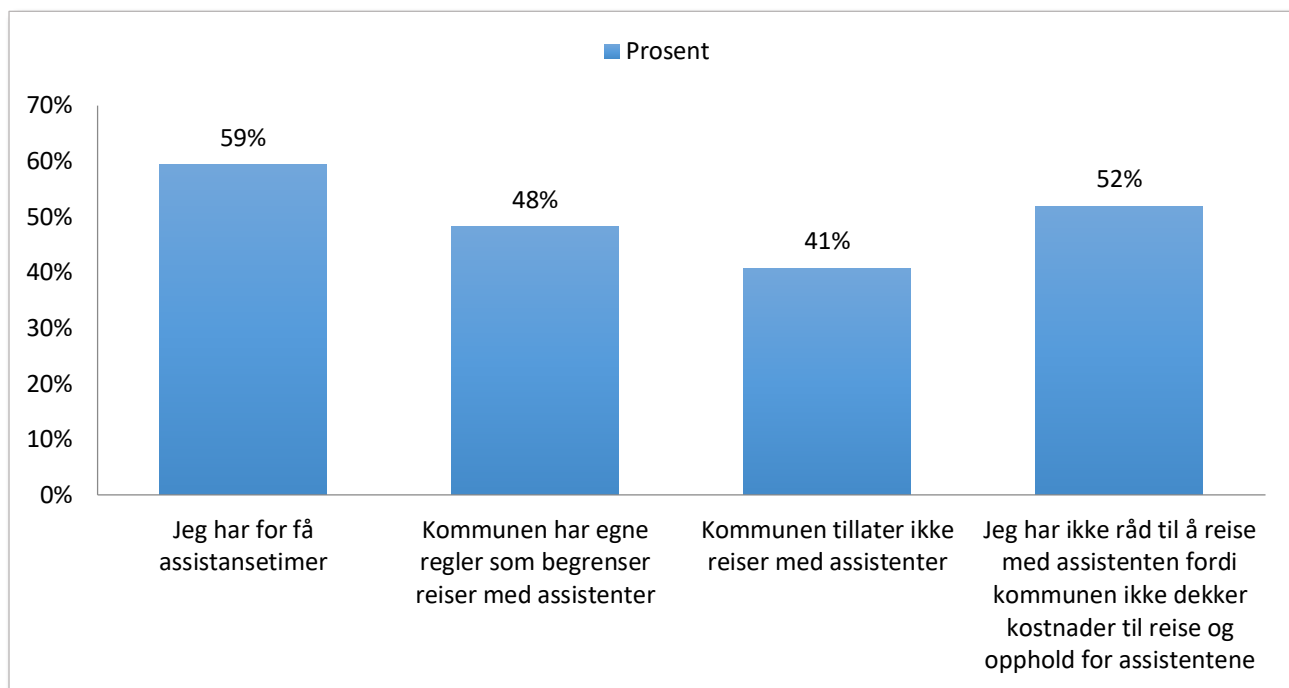
I kommunene er det ulike ordninger, men mange kommuner dekker ikke assistansekostnader selv om dette er et arbeidsgiveransvar. Noen BPA-leverandører setter av en viss prosent av timebetaling til dekning av assistansekostnader til bl.a. reiser med assistentene.

### Spørsmål 22: Hvorfor kan du ikke reise på ferie med assistentene dine?

Figur 70: Før rettighetsfesting - Totalt antall svar: 45



Figur 71: Etter rettighetsfesting - Totalt antall svar: 27



## Konklusjoner

Undersøkelsen avdekker at det er stor avstand mellom BPA-ordningens intensjoner om likestilling og samfunnsdeltakelse og den virkeligheten som funksjonshemmede møter i mange kommuner.

Utviklingen av BPA går i gal retning etter rettighetsfestingen. Begrensningene i BPA-rettigheten har gjort det mulig for kommunene å kunne utnytte det handlingsrommet de har for å innskrenke rettigheten.

Brukerstyringen er et hovedprinsipp og kjernen i BPA-ordningen, men svarene viser at dette er betydelig svekket. Brukerstyringen handler om noe så grunnleggende som å ta egne valg og gjøre det man selv ønsker. Når dette svekkes, slik det har skjedd etter innføringen av rettigheten, kan ikke ordningen defineres som BPA.

Arbeidslederopplæring og øremerking av tilskuddet til opplæring må til for å styrke brukerstyringen. Arbeidsledere må sikres en kvalitativ opplæring. Arbeidsledere, assistentene og kommunen/arbeidsgiver vil tjene på dette.

Det å søke om BPA har også blitt en mer krevende prosess etter rettighetsfestingen. En høy andel må klage både på avslag på søknad og på tildelingen av assistansetimer. I tillegg opplever en større andel at de får for lite assistanse til viktige samfunnsaktiviteter som f.eks. til arbeid, utdanning, fritids- og sosiale aktiviteter, organisasjonsarbeid og politisk engasjement.

Det er særlig bekymringsfullt at barn, ungdom og unge funksjonshemmede må nedprioritere alt fra sosiale aktiviteter til studier og personlige behov fordi de mangler timer.

Samtidig er det oppløftende at unge funksjonshemmede med assistansebehov studerer og arbeider, mot alle odds. Hele 51 prosent av de mellom 18 og 30 er i arbeid. Denne andelen er høyere enn for funksjonshemmedes arbeidsdeltakelse generelt, som er 43 % (SSBs tall 2017). Men innsatsen for utdanning og arbeid koster: for få timer med assistanse gjør at de må kutte sosial kontakt og andre viktige aktiviteter.

Både denne og tidligere undersøkelser viser at BPA gir gode resultater for mulighet til utdanning og arbeid for personer med assistansebehov. Effekten på sysselsettingen ville vært langt bedre om målgruppen hadde hatt de assistansetimene de trenger for å delta i samfunnet. Arbeidsdeltakelse og antall timer ser ut til å henge tett sammen. Undersøkelsen viser at arbeidsdeltakelsen faller når det strammes inn på antall timer.

Et positivt tegn er at flere funksjonshemmede barn og unge får BPA etter rettighetsfestingen. Det er også positivt at aldersfordelingen er jevnere mellom ulike aldersgrupper. Men selv om at det er noen få forbedringer viser de fleste funn at kommunenes tildelingspraksis er blitt mer restriktiv etter rettighetsfestingen. På mange viktige områder blir ikke assistansebehovene dekket, noe som skaper helt uakseptable livsvilkår for personer med assistansebehov.



For unge funksjonshemmede, barn og ungdom får det store negative konsekvenser. Barn og ungdom har lave forventninger til utdanning og arbeid. Undersøkelsen antyder at det er manglende assistanse som er den viktigst årsaken til dette. Langt over halvparten må la være å delta på vanlige aktiviteter fordi de ikke har nok timer. På denne måten fratas de muligheten til å delta ute i samfunnet på like vilkår.

BPA bygger på to pilarer: brukerstyring og samfunnsdeltakelse. Dersom en av disse svikter mister BPA sin mening og målet om likestillingen vil ikke nås. Å la være å styrke BPA-ordningen innebærer å fortsette å akseptere alvorlige brudd på grunnleggende menneskerettigheter.

Det er derfor ikke nok med gode intensjoner i regelverket. BPA-rettigheten må utvides og styrkes. Retten til samfunnsdeltakelse må garanteres både rettslig og økonomisk slik at funksjonshemmede slipper å måtte kjempe for sine rettigheter. Kommunene må få klare føringer og økonomi til å oppfylle formålet med BPA.

Oslo, 16. nov. 2017

