

# EVALUERING AV RETTIGHETS- FESTINGEN AV BPA – PRESENTASJON AV HOVEDFUNN

---

## Innledning

Resultatene fra evalueringen av rettighetsfesting av brukerstyrt personlig assistanse (BPA) er presentert i hovedrapporten Ervik, Kjerstad, Lindén, & Rubecksen, 2017a. Evalueringsarbeidet strakte seg fra *høsten 2015 til høstparten 2017*. En sammenfatning av arbeidet finnes i Ervik, Kjerstad, Lindén, & Rubecksen, 2017b. Hovedprosjektet ble avsluttet våren 2017. En tilleggsstudie ble gjennomført høsten 2017. Tabell 1 gir en oversikt over metoder og data som er benyttet i prosjektet.

Tabell.1. Oversikt over metoder og datainnsamling 2015–2017.

	Høst 2015	2016	Vår 2017	Høst 2017
Dokumentstudier	X	X	X	
Survey til kommuner		X	X	
Survey til Fylkesmenn		X	X	
Survey til brukere og medarbeidsledere			X	
Intervju med brukere og medarbeidsledere		X	X	
Intervju med assistenter		X	X	
Intervju med representanter fra kommunal forvaltning		X	X	
Intervju med representanter for ulike organisasjoner		X	X	
Medieanalyse			X	
Innhenting av IPLOS-data		X	X	X
Innhenting av statistikk fra Pasient- og brukerombudet			X	
Innhenting av NESTOR-Fm data			X	
Survey til kommuner registrert uten BPA brukere 2010-2016				X
Telefonintervju kommuner registrert med BPA brukere første gang 2015 eller 2016 (overgangskommuner)				X

## Samlet vurdering av undersøkelsesdesignet og datamaterialet

Undersøkelsesdesignet som har vært benyttet i prosjektperioden omfatter både kvalitative og kvantitative metodikk, samt datainnsamling på flere tidspunkt i løpet av følgeevalueringen. Man har både gått i bredden og dybden mht antall case-kommuner, informanter og respondenter. Dette har vært nødvendig for å kunne belyse problemstillingene som har stått sentralt i prosjektet: utviklingen i antall brukere, timetallsutviklingen, aldersfordelingen blant brukerne, hvordan forvaltningen oppfatter rettighetsfestingen, og hvordan brukere ser på rettighetsfestingen spesielt og BPA-ordningen generelt.

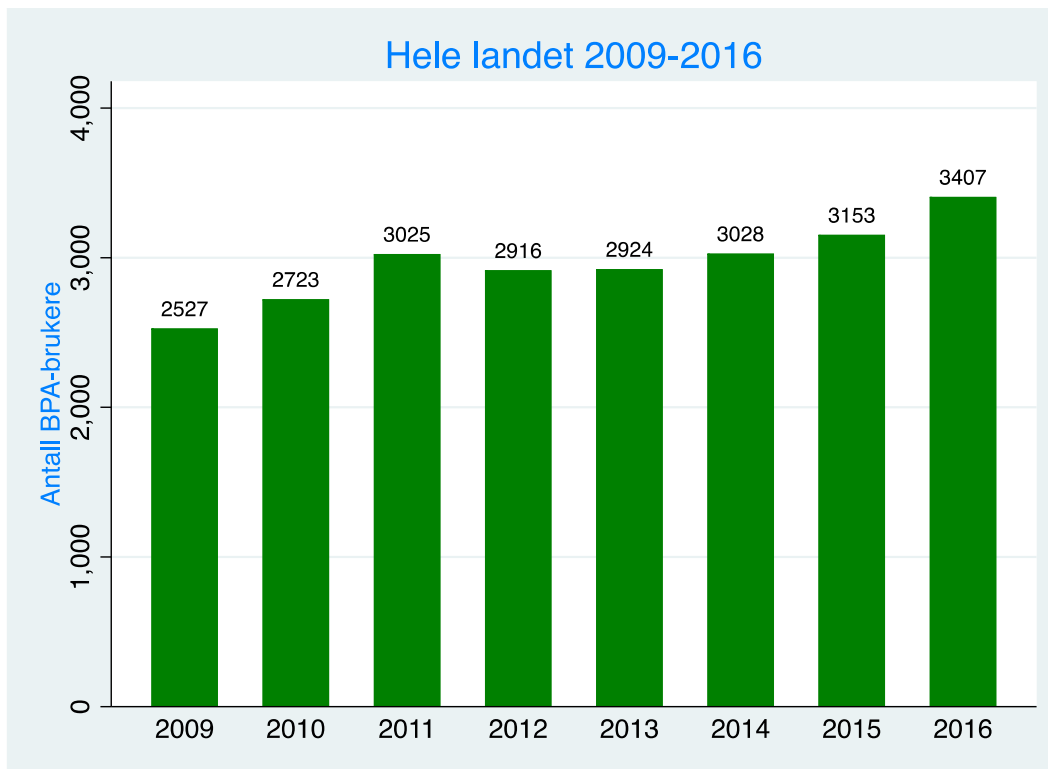
Undersøkelsesdesignet ble justert underveis. Selv om case-kommunene og representanter fra brukergruppen og personlige assistenter ikke utgjør representative utvalg, så er det en styrke at mange ulike typer aktører har kommet til orde, også interesseorganisasjoner og fylkesmenn. I kombinasjon med andre datakilder, har man dermed kunnet belyse utviklingstrekkene fra flere ståsted. Bruk av IPLOS-data gir for eksempel utviklingstrekk på landsbasis og på kommunenivå, mens intervju og surveys i større grad representerer aktørperspektiver. Ut fra den kilde- og databruk som er lagt til grunn, vurderes reliabilitet og validitet som tilfredsstillende. Graden av representativitet og generaliserbarhet er imidlertid svakere. Det er viktig å tolke følgeevalueringens resultater og funn i lys av dette.

Det er dessuten slik at følgeevalueringen ble igangsatt kort tid etter at rettighetsfestingen ble implementert i januar 2015. Rundskrivet forelå først mot slutten av året. Funnene fra følgeevalueringen gir derfor indikasjoner på mulige utviklingstrekk mer enn grunnlag for entydige konklusjoner.

Nedenfor gis en kort oversikt over noen hovedfunn fra evalueringen. Det vises til hovedrapport og tilleggsstudien for utdypning av funnene, og for drøfting av andre utviklingstrekk som ikke er omtalt her.

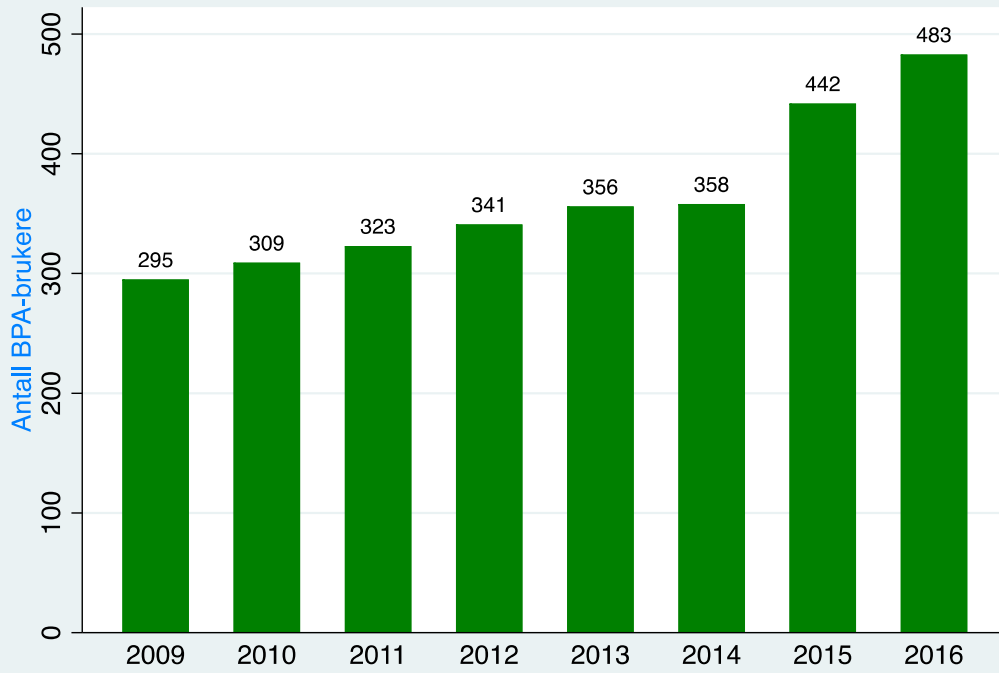
### Utvalgte hovedfunn fra evalueringen

1. *Økning på landsbasis i antall BPA-brukere i perioden 2010–2016, og en forholdsvis sterk økning (12,5%) i perioden 2014-2016.* Tallene i figurene under er hentet fra oppdaterte IPLOS-data. Det er for øvrig påvist at en spesifikk kommune har overrapportert for årene 2014-2016. Den største overrapporteringen var i 2016 med 88 brukere. Tallene i figuren er ikke justert for denne overrapporteringen, fordi andre kommuner kan ha underrapportert, noe som ikke har vært mulig å følge opp i denne evalueringen.

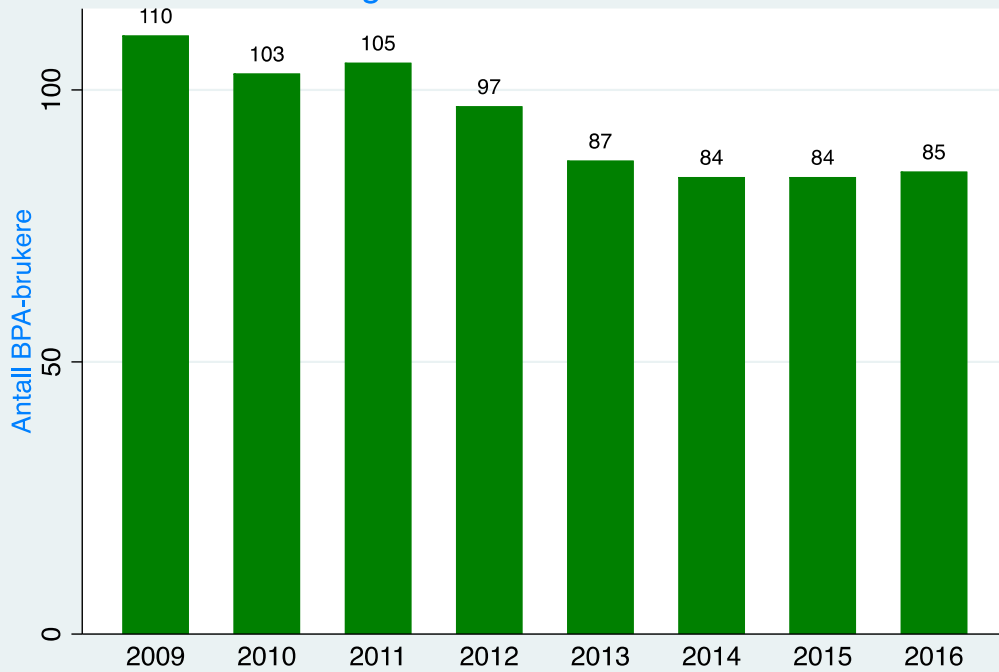


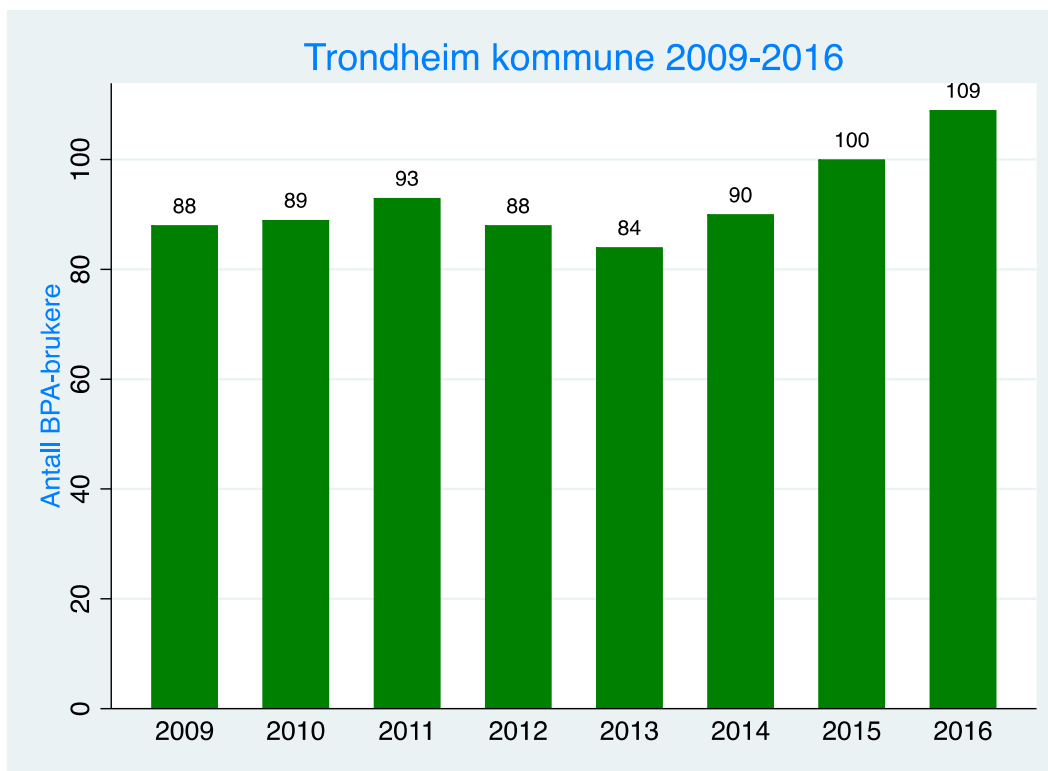
2. *Kommunale variasjoner når det gjelder endringen i antall brukere over tid. Eksempel:* Tre av de største kommunene i landet, Oslo, Bergen og Trondheim, som i 2016 har ca. 20% av brukerne, har ulik utvikling i antallet brukere over tid. Mens Oslo har en til dels sterk økning årene etter rettighetsfestingen ble innført (ca. 35% økning), så har Bergen ikke endret antallet i samme periode. Trondheim har en vekst i perioden 2014-2016 på ca. 20%.

Oslo kommune 2009-2016



Bergen kommune 2009-2016

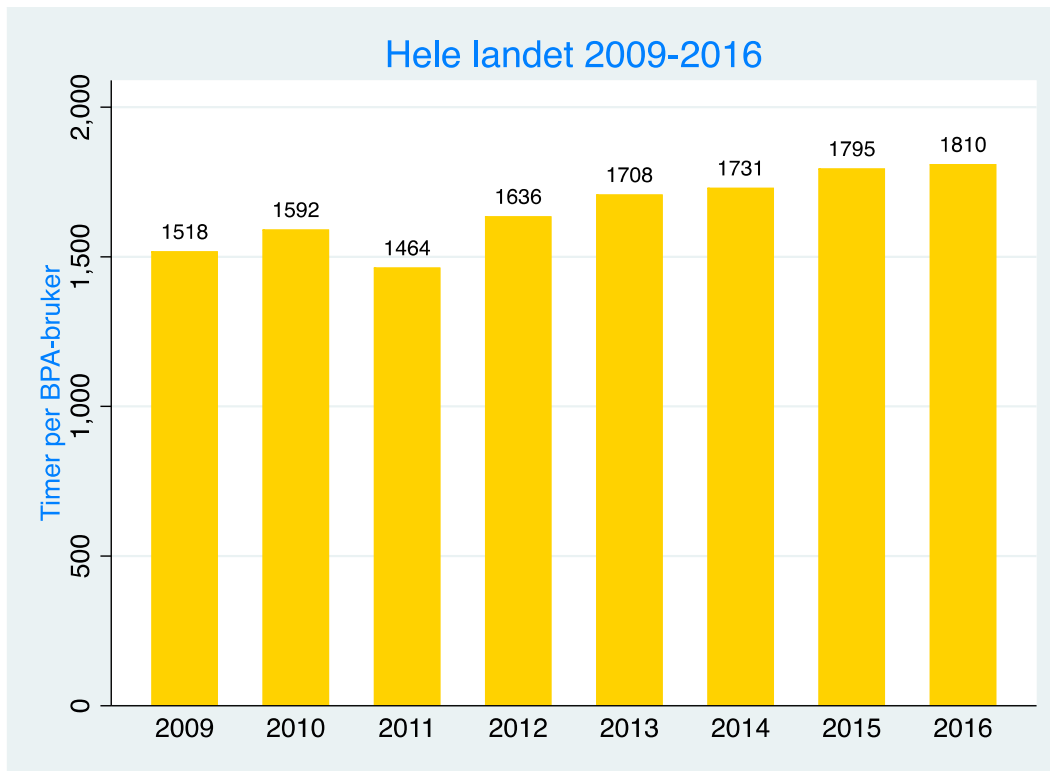




3. Antallet brukere 67 år og eldre er ikke redusert sammenliknet med perioden før rettighetsfestingen. Som for aldersgruppen 0-18 år, er det vekst også etter rettighetsfestingen.

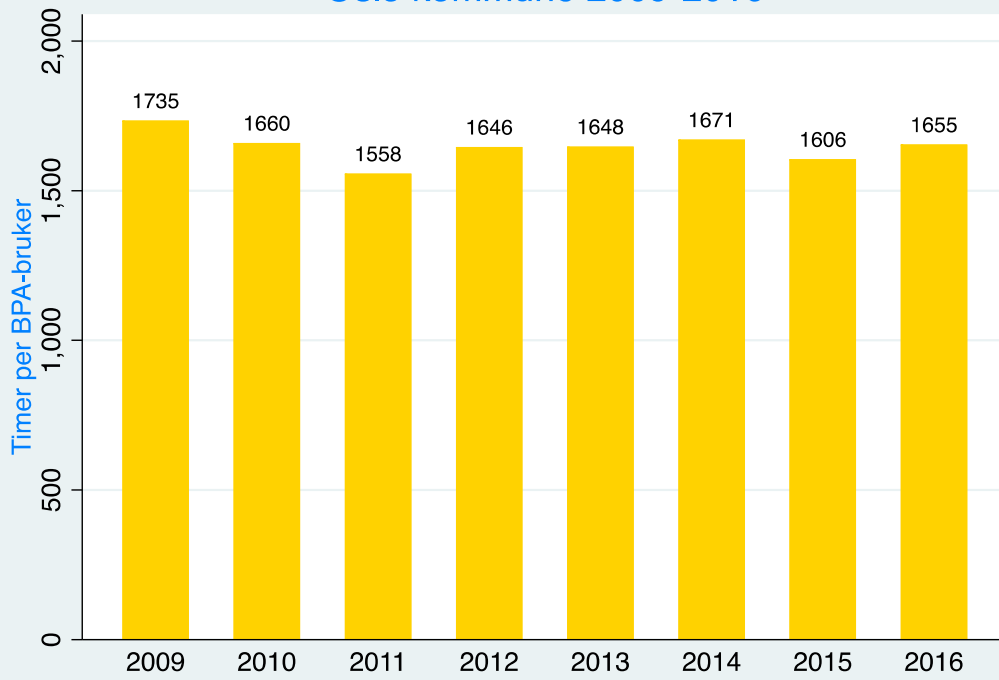
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
0-18 år	245	324	251	268	298	310	343
67 år +	231	269	282	300	318	352	376

4. Økning i gjennomsnittlig timetall per bruker i perioden 2009-2016.

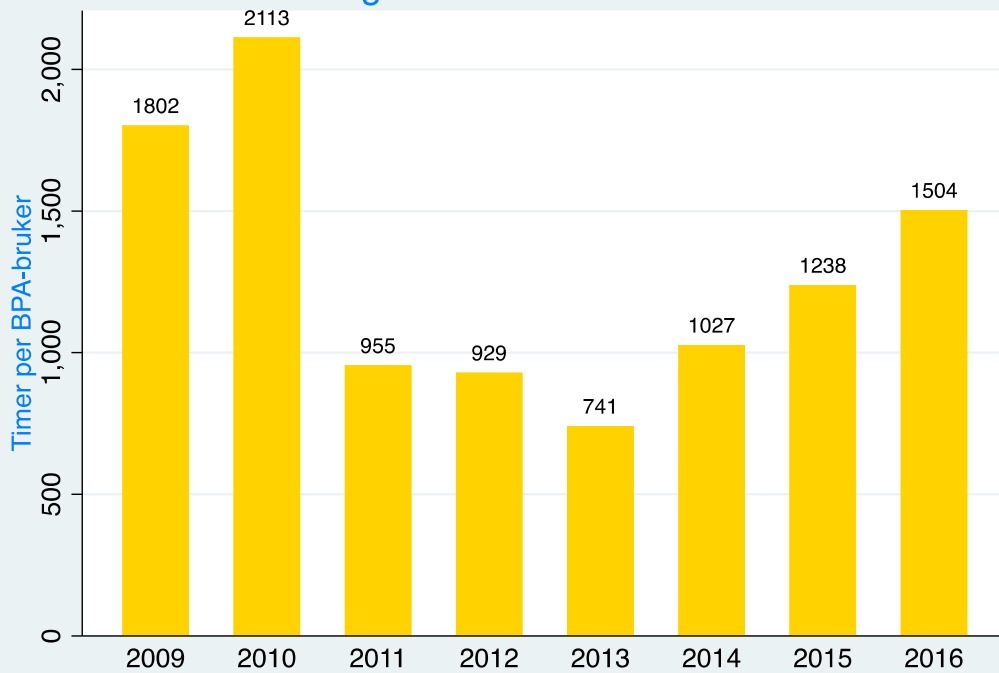


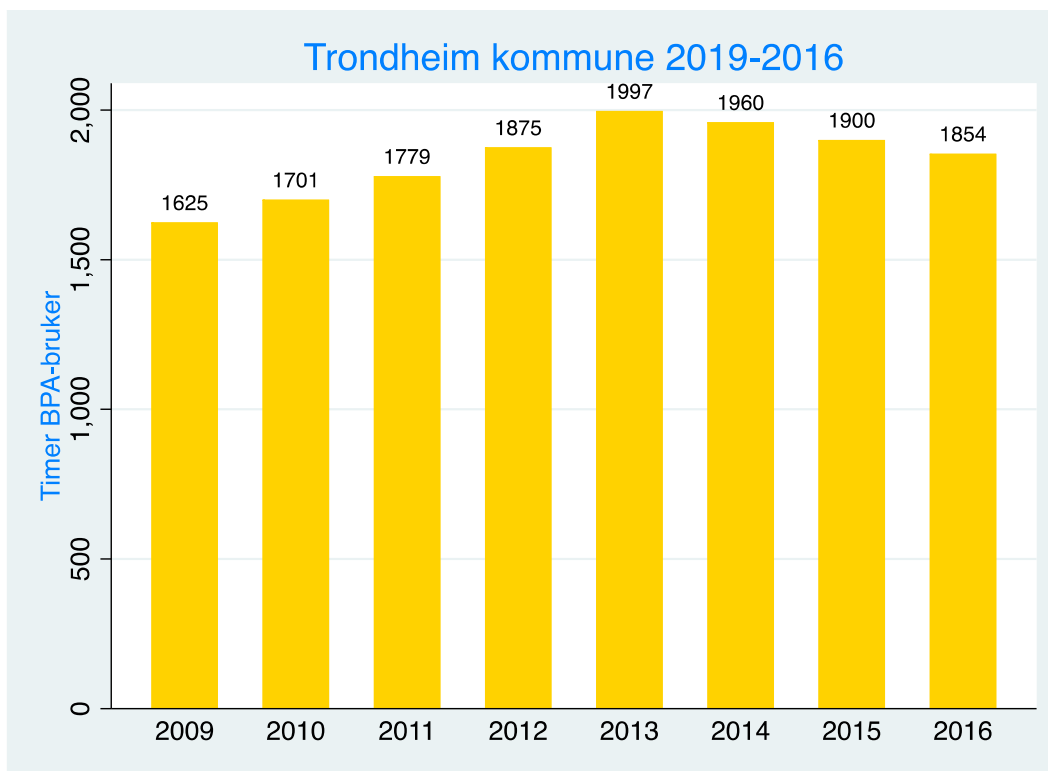
5. *Kommunale variasjoner når det gjelder endringen i antall timer per brukere over tid.* Kommunene Oslo, Trondheim og Bergen varierer i nivå og "trender". Mens Oslo og Bergen ligger under landsgjennomsnittet, ligger Trondheim kommune over snittet. Veksten i timetall per bruker er sterkest i Bergen. Kommunen har økt det gjennomsnittlige timetallet med ca. 47% mellom 2014 og 2016, men altså ikke økt antallet brukere etter rettighetsfestingen. Oslo har en forholdsvis "flat" timetallsutvikling, men lagt opp til en sterk økning i antall brukere. Trondheim har justert timetallet noe ned, riktignok fra et høyt nivå, og har økt antallet brukere i 2014-2016.

Oslo kommune 2009-2016



Bergen kommune 2009-2016





6. I perioden 2010–2014 er det stadig flere kommuner som har BPA-brukere. I perioden 2015–2016 kommer det også nye kommuner til, slik at det kun er et fåtall mindre kommuner som ikke har BPA-brukere ved utgangen av 2016.
7. *Kommuner uten BPA brukere: Færre kommuner uten brukere enn antallet registrert av Statistisk sentralbyrå (SSB).* Surveyen rettet mot kommuner som er registrert av SSB til å være uten BPA-brukere viste at nær en av fem kommuner i utvalget (som utgjorde 26 av i alt 48 kommuner) likevel har hatt brukere i perioden . Telefonintervju med kommuner registrert med BPA brukere første gang 2015 eller 2016 (overgangskommuner) viste også at flere av disse også hadde hatt BPA brukere forut for rettighetsfestingen. 67 % av kommunene i surveyutvalget har ikke hatt henvendelser om BPA i løpet av perioden 2015-2016. Et enda større flertall (78 %) mottok heller ikke søknader i perioden. For de øvrige 6 kommunene så mottok disse i alt åtte søknader. Av disse ble fem søknader innvilget fordelt på to kommuner. For 2017 (dvs. perioden frem til c. 20 november) hadde 82 % av kommunene ikke mottatt søknader, mens de resterende fem kommunene mottok i alt syv søknader. Antall innvilgede søknader i løpet av 2017 var tre søknader i tre ulike kommuner. Bildet viser at det er både få henvendelser og søknader om BPA og at kun et fåtall nye ordninger (8) har blitt etablert siden 2015 i disse kommunene. I vurderingen av mulige årsaker til dette ble spesielt to forhold gitt støtte til, det ene var påstanden om at kommunen tilbød annen tjenesteorganisering som fyller behovet for potensielle BPA brukere. Nær 73 % av respondentene var helt eller delvis enig i det utsagnet. En annen årsak som ble fremhevet gjaldt lite innbyggertall i kommunen. 64 % av respondentene var helt eller delvis enig i at få innbyggere medførte at det ikke hadde vært potensielle BPA brukere i kommunen. Det var derimot liten støtte til en påstand om at potensielle BPA brukere hadde flyttet til andre kommuner for å få mulighet til BPA organisering av



tilbudet. 68 % var helt eller delvis uenig i et slikt utsagn. Dette kan tolkes som at kommunene ønsker å imøtekomme eventuelle behov for BPA i sin egen kommune i den grad potensielle brukere ønsker en slik organisering. Samtidig ser vi at en annen organisering av tjenestene enn BPA også kan være hensiktsmessig og møte behovene til brukerne slik kommunal forvaltning oppfatter det.

8. *Arbeids- og medarbeidslederens oppfatninger av egen BPA-ordning: Et nyansert bilde.* Noen arbeids- og medarbeidsledere er kritisk til hvordan ordningen generelt og rettighetsfestingen spesielt blir forvaltet i sine hjemkommuner, mens andre informanter er fornøyde. Et nyansert bilde kommer frem både gjennom våre intervju med arbeids- og medarbeidsledere og surveyen rettet mot denne gruppen. I surveyen ble respondentene bedt om å ta stilling til en del påstander kommunens tilretteleggelse av ordningen. 86 % av arbeidslederne var helt enig i en påstand om at «Kommunen legger til rette for at jeg kan selv bestemme hvem som skal utføre assistanse». Påstanden om at «kommunen legger til rette for at jeg kan selv bestemme hvor assistanse skal mottas ved lengre opphold utenfor kommunen (f.eks. studier el.l.)» er derimot bare 14 % helt enige i. Kommentarer fra respondenter i forbindelse med vurdering av egen BPA-ordning og intensjon med ordningen kompletterer dette nyanserte bildet:

*«Jeg fikk BPA omtrent samtidig med at jeg pensjonerte meg som fysioterapeut, og ordningen er av uvurderlig betydning for at jeg kan fortsette å leve et aktivt liv med frihet til engasjement i samfunns- og organisasjonsliv. Jeg kan gjøre egne valg i dagliglivet, og slipper i langt mindre grad å be om hjelp, – noe som styrker selvfølelse og selvbilde, samt gir en viss frihet og handlingsrom i eget liv.» (arbeidsleder)*

*«(...) ... kommunen motarbeider BPA og vi får ikke den valgfrihet vi arbeidsledere ønsker. Hadde det bare vært slik at jeg og andre hadde fått de BPA – timene vi trenger for å kunne leve et liv med likestilling, likeverd, samfunnsdeltagelse, yrkesdeltagelse, utdanning, selvstendighet, da hadde vi kunnet levd mer selvstendige liv.» (arbeidsleder)*

På spørsmål om respondentene selv opplever at de har fått innvilget et tilstrekkelig antall timer i BPA-ordningen, svarer litt over halvparten av dem som selv er arbeidsleder bekreftende på dette (56 prosent, 32 av 57 personer). En enda høyere andel av medarbeidsledere vurderer at den personen de er medarbeidsleder for har fått innvilget et tilstrekkelig antall timer i ordningen (74 prosent, dvs. 17 av 22 respondenter).

Intervjuene med arbeidsledere og medarbeidsledere ga også et differensiert bilde av erfaringen med BPA ordningen og rettighetsfestingen: Arbeidsledere og medarbeidsledere uttrykker i stor grad tilfredshet med sin BPA – ordning, men flere mener de har for få timer, noe som går ut over muligheter for samfunnsdeltakelse og aktivitet. De opplevde ikke store forandringer som følge av rettighetsfestingen, men noe større grad av trygghet og forståelse i kommunen. Bekymringen for hva som eventuelt kunne skje etter rettighetsfesting for de av våre informanter som har fylt 67 år har så langt ikke resultert i avvikling av BPA-ordninger blant informantene. Flere er likevel opptatt av og kritiske til begrensningene forbundet med time- og aldersgrenser i rettighetsfestingen. Videre trekkes god arbeidsledelse frem som sentralt for at BPA-ordningen skal fungere. Arbeidslederne og medarbeidslederne viser ellers til at

søknadsprosesser oppleves som krevende og – selv om de ikke nødvendigvis har egen erfaring – til stor kommunal variasjon i forvaltning av BPA.

9. *Kommunal forvaltning: Fortsatt variasjon og ulikhet i tildelingspraksis for BPA etter rettighetsfestingen.*

*«Vi gjør en individuell vurdering i hver enkelt søknad, ikke noen endring der siste året. Dersom de ønsker BPA, så vurderer vi det. Uansett om de har en rettighet eller ikke. Timekrav er altså ikke blitt strengere etter rettighetsfestingen»* (Intervju, kommunal forvaltning).

*«Ved lavere timebehov, rundt 15 eller 10 timer, da får de avslag»* (Intervju, kommunal forvaltning)

Rettighetsfestingen synes å ha skapt større forutsigbarhet og likhet for dem som kommer over timegrensen på 25, mens det blir mindre forutsigbarhet og likhet for dem med mindre timebehov. Kommunene velger å la fungerende ordninger fortsette etter at brukere har fylt 67 år. For fremtidige søkere som er 67 år eller eldre, tyder evalueringen på at det på samme måte som for timegrensen, fortsatt vil være ulik tildelingspraksis kommunene imellom. Representanter for kommunal forvaltning mener økt bevissthet om rettighetsfestingen kan være en av årsakene til søknadene som er mottatt siste år i de fem kommunene:

*«... jeg tror at rettighetsfestingen er grunn til at flere har søkt. God økning hos oss, og selv om ingen av disse er slike som med loven i hånd har krevd å få BPA, så tror jeg at rettighetsfestingen har ligget litt bak for de som har søkt»* (Intervju, kommunal forvaltning).

Avlastning for barn fremheves som en ny gruppe der BPA-organisering blir mer aktuell som følge av rettighetsfestingen. Kommunene gir en positiv vurdering av det nye rundskrivet som brukes aktivt og er klargjørende i saksbehandlingen. Flere kommuner var opptatt av vilkåret om at det ikke skulle tildeles flere timer hjelp, dersom tjenesten ble organisert som BPA, sammenlignet med tradisjonelle tjenester:

*«En utfordring er å kjøre en rettferdig linje som tar hensyn til alle brukergrupper og deres behov innenfor helse- og omsorgssektoren. Det er viktig å stille opp rettferdighetsprinsipper».*(Intervju, kommunal forvaltning)

10. *Kommunene informerer om BPA ordningen, men i mindre grad spesifikt om rettighetsfestingen.* Survey (i 2016) rettet mot kommuner viste at de fleste kommuner forut for rettighetsfestingen har informert om BPA-ordningen generelt til sine innbyggere. 14 av de til sammen 18 kommunene som har svart på surveyen, oppgir at de har informert om BPA-ordningen før rettighetsfestingen, mens 3 kommuner har svart at de ikke har informert aktivt om ordningen. De fleste kommunene hadde ikke gjennomført ytterligere informasjonstiltak i forbindelse med rettighetsfestingen per januar 2015. Kun én kommune oppgir at de har gjennomført ytterligere informasjonstiltak, men har ikke spesifisert hva dette går ut på. I surveyen høsten

2017 rettet mot kommuner uten BPA brukere ble det spurt spesifikt om informasjon i forbindelse med rettighetsfestingen i 2015. Her rådet det stor usikkerhet blant respondentene vedrørende dette. Nesten halvparten av respondentene svarte her i «vet ikke» kategorien. En tredjedel av kommunene i utvalget hadde imidlertid informert om dette og da hovedsakelig på kommunens nettside og gjennom andre måter, f.eks. i kontakt med potensielle brukere. For de kommunene som ikke hadde informert særskilt om rettighetsfestingen, så fremhevet disse (seks kommuner) at de var små og oversiktlige kommuner og at de ville informere i møte med potensielle brukere. En respondent skriver i et kommentarfelt at kommunen er liten og oversiktig og at de ikke har personer som de anser som mulige mottakere av tjenesten pr i dag. Vedkommende legger til at informasjon vil bli gitt dersom kommunen får noen som kan ha behov. Denne årsaken, altså ingen potensielle brukere, ble fremhevet i flere svar:

*Vi er en liten og oversiktig kommune. Alle som trenger tjenester får dette i henhold til sine behov. BPA har ikke vært brukt i kommunen på mange år da vi ikke har brukere som faller inn under denne kategorien. (respondent, kommunesurvey, 2017).*

En annen respondent fremhever også at kommunen er liten og at Helse- og omsorgsetaten har god oversikt over personer med et eventuelt behov / interesse for et tilbud som BPA. Det forelå ikke et slikt behov nå og respondenten opplyste at han kjente tiltaket (BPA ordningen) godt og hadde gode erfaringer med det fra tidligere jobber og ville informere potensielle brukere hvis behovet ble aktuelt. Ut fra et brukerperspektiv kan det imidlertid være problematisk at informasjon er avhengig av enkeltpersoner i kommunal forvaltning og deres kjennskap til potensielle brukere. Det kan argumenteres for at informasjon om kommunens tjenester bør være tilgjengelig for alle, slik at potensielle brukere selv kan vurdere om de ønsker å vurdere BPA ordning. Her bør det avslutningsvis legges til at bildet når det gjelder informasjon fra kommunenes side nok ville bli annerledes om vi fokuserte på generell informasjon om BPA ordningen, trolig med en større ja prosent og mindre grad av usikkerhet, slik surveyen i 2016 viste.

## **Kort om begrensninger i foreliggende datamateriale og behov for fremtidige studier**

Som påpekt i nevnte rapporter, kommer konklusjonene med visse forbehold. I all hovedsak fordi ordningen er ny og at både nåværende og potensielle BPA-brukere, pårørende og saksbehandlere i kommunene trenger tid til å bli kjent med mulighetene og begrensningene som ligger i ordningen. Evalueringsarbeidet ble som nevnt gjennomført relativt kort tid etter ikrafttredelse av loven. Mange kommuner ventet på avklaringer av ulike sider ved ordningen, og nærmere presiseringer i rundskriv forelå rundt ett år inn i evalueringsarbeidet. Rettighetsfestingen og BPA-ordningen er dessuten forholdsvis komplisert. Noen aktører kan dermed ha hatt sterkere forventninger til endringer enn det som det er realistisk å forvente så kort tid etter implementeringen av rettighetsfesting. Det vil altså være behov for å gjøre en ny evaluering noen år frem i tid, for å fange opp mer langsiktige effekter av rettighetsfestingen for grupper som faller innenfor og utenfor rettighetsfestingen. Langsiktige kostnadseffekter og variasjon i kommunal forvaltning av ordningen bør også belyses nærmere.

Et annet område som i mindre grad ble belyst i evaluering, gjelder rekruttering av assistenter. Her er det behov for mer kunnskap om utfordringer knyttet til å rekruttere assistenter, om det skjer en dreining mot mer bruk av utenlandsk arbeidskraft på området og om det igjen kan skape utfordringer når det gjelder språk og kommunikasjon.

Erfaringene med IPLOS-data i tilknytning til BPA, opplysninger som kommunene har ansvar for å registrere, er blandet. Feil forekommer både når det gjelder antall brukere og timetall. Her er det også behov for å arbeide med å sikre korrekt registrering fra kommunenes side slik at SSB gir et så riktig bilde som mulig når det gjelder timetildeling for BPA organisering og tradisjonell tjenesteorganisering og over antall brukere. Korrekt registrering av timetildeling er viktig for å kunne svare på om BPA-organisering gir flere timer (utover det som følger av at oppmøte for BPA-assistenter blir registrert/utløser to timer) enn tradisjonell organisering. Her er det sprik mellom vurderingene kommunal forvaltning tilkjenner på den ene siden, og oppfatningene til brukerorganisasjoner og ULOBA på den andre siden.

## Referanser

- Ervik, R., Kjerstad, E., Lindén, T. S., & Rubecksen, K. (2017a). Rettighetsfesting av BPA – store forventinger, betinget suksess. *Rapport 2–2017*. Bergen: Uni Research Rokkansenteret.
- Ervik, R., Kjerstad, E., Lindén, T. S., & Rubecksen, K. (2017b). Rettighetsfesting av BPA – store forventinger, betinget suksess. *Rapport 2–2017. Sammendrag*. Bergen: Uni Research Rokkansenteret.