

Jo større, jo bedre?
Om grad av sentralisering påvirker kvaliteten i
saksbehandlingen av BPA-ordningen

Ida Hauge Dignes



Masteroppgave i statsvitenskap

Institutt for statsvitenskap

Universitetet i Oslo

Høsten 2022

Antall ord: 31260

Sammendrag

I følge FN-konvensjonen for mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD) artikkel 19 er det en menneskerettighet å leve selvstendig og være en del av samfunnet. Brukerstyrt personlig assistanse (BPA) er et sentralt verktøy for å beskytte rettigheten. Siden CRPD er ratifisert og ikke implementert i norsk lov, har norske lover forrang over FN-konvensjonen.

I oppgaven undersøkes effekten av desentralisering på BPA og kommunestørrelse sin forklaringsfaktor på forskjeller i saksbehandling. For å forklare forskjeller mellom store og små kommuner benyttes teoretiske argumenter for desentralisering og sentralisering. Det forventes at store kommuner ligger nærmere statlig styre sin oppgaveutførelse, samtidig som store kommuner i kraft av å være kommuner ivaretar verdier ved desentralisering. Videre består rammeverket av Dahl og Tuftes argumenter om systemkapasitet og borgereffektivitet. Det forventes at store kommuner har større kapasitet og flere ressurser, mens små kommuner reduserer avstanden mellom borger og beslutning. For å undersøke kommunestørrelse sin effekt på BPA, er kommunene valgt strategisk. Kommunene varierer på variabelen kommunestørrelse, mens de andre variablene er forsøkt holdt konstante. Det er gjennomført semi-strukturerte intervjuer med BPA-søkere og byråkrater. Målet er å avdekke kommunestørrelsens effekt på saksbehandling.

Funnene indikerer at kommunestørrelse utgjør en forskjell, men dog mindre forskjell enn de teoretiske forventningene først antar. Store kommuner innehar flere ressurser enn små kommuner. Slik sett ligger de nærmere statlig styre sin forvaltningspraksis. Små kommuner bringer byråkratene nærmere beslutningene gjennom private relasjoner. Det finnes imidlertid også slike tilfeller i store kommuner. Store kommuner benytter flere utmålingsverktøy ved tildeling av BPA. En av de små kommunene har imidlertid deltatt på pilotprosjekt om menneskerettigheter i regi av Bufdir. Gjennom kurset har kommunen tilegnet seg økt kunnskap om CRPD. Forsvarlighetskravet har i tillegg til bestemmelsen om at BPA skal behandles på lik linje som andre kommunale helse- og omsorgstjenester, ført til en tolkning som gjør at kommuner fatter vedtak om BPA på et minimumsnivå. Dermed er det ikke nødvendigvis en direkte sammenheng mellom styringsenhetens størrelse og dens evne til å oppfylle funksjonshemmedes menneskerettigheter.

Forord

Når jeg setter det endelige punktumet for oppgaven, avsluttes også en lang reise som student. Jeg sitter igjen med et sammensurium av følelser: lykkelig og vemodig. Det er deilig å ha mestret og levert. Samtidig er det vemodig å være ferdig med reisen som student. Nå står det imidlertid nye utfordringer for tur. Overganger kan være vanskelige, men jeg er heldig som kan se tilbake på studietiden som en lykkelig periode av livet.

Mine veiledere fortjener absolutt den største takken. Uten Jan Erling Klausen og Kjersti Skarstad sitt kritiske blikk og uoppfordrede motivasjon, hadde ikke oppgaven blitt den samme. Takk til Jan Erling for at du har delt av din faglige kompetanse og engasjement for kommunal politikk og lokaldemokrati. Dine kommentarer har vært uvurderlige. Kjersti, du har banet vei. Takk for at du viet din statsvitenskapelige doktorgrad til funksjonshemmedes menneskerettigheter, og for at du har delt av din faglige kompetanse og engasjement.

Hver studiedag har jeg gledet meg til høydepunktet, nemlig lunsjpausene. Disse er tilbragt med medstudenter jeg er takknemlig over å kjenne. Takk for alle meningsfulle og mindre meningsfulle samtaler. Denne oppgaven hadde ikke sett dagens lys, uten mitt viktigste likestillingsverktøy, nemlig brukerstyrt personlig assistanse (BPA). Alle ord i oppgaven er diktert av meg, men tastet på PC-en av mine brukerstyrte personlige assistenter. Håper oppgaven kan bidra til fruktbare løsninger, slik at flere funksjonshemmede med assistansebehov, får leve livet på egne premisser.

Mannen som kom inn i livet mitt for fire og et halvt år siden fortjener også en stor takk. Kristofer Olai, hver gang jeg stresser meg i hjel, blir overveldet av alt som ligger foran meg, står du der som en bauta og forteller meg at alt kommer til å ordne seg. Mitt liv er bedre med deg i det. Først og fremst er du en helt fantastisk kjæreste, men også en drivende dyktig korrekturleser. Takk for at du gidder, hver gang jeg spør. Jeg må også rette en stor takk til Rasmus, Tuva og Jon for at dere leste gjennom oppgaven i en ellers travel hverdag. Takk også til mamma og pappa, for at dere alltid er der, uansett hva.

Jeg tar fullt ansvar for eventuelle feil og mangler i masteroppgaven.

Ida Hauge Dignes

1.	Innledning.....	1
2.	Litteratursøk og kunnskapshull	3
3.	Historien om BPA – fra grunntanken til BPA-ordningen i Norge.....	5
3.1	Independent Living-bevegelsen.....	5
3.2	FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD)	7
3.3	Norske myndigheters syn på funksjonshemmede	10
3.3.1	Segregering av funksjonshemmede og veldedighet	10
3.3.2	Integrasjonsforståelse av funksjonshemmede	11
3.3.3	Rettighetsforståelse av funksjonshemmede	11
3.4	Utviklingen av BPA i Norge	12
3.5	BPA-ordningen anno 2022.....	17
3.6	NOU 2021: 11 Selvstyrt er velstyrt.....	19
4.	Teori og analytisk rammeverk.....	20
4.1	Flernivåforvaltning	22
4.1.1	Manglende kunnskap om lokale forhold og direkte interesse i resultatene.....	22
4.1.2	«Lokale myndighetspersoner er mindre intelligente og har mindre ressurser»	22
4.1.3	Dannelse og opplæring i demokrati gjennom lokale verv	23
4.1.4	Samarbeid mellom lokale myndigheter og sentralt organ.....	24
4.2	Det økonomiske dilemmaet	24
4.3	Verdiene for lokalt selvstyre og statlig styre	26
4.3.1	Lokalt selvstyre og dets verdier	26
4.3.2	Statlig styre og dets verdier	29
4.4	Spenningsforholdet: lokalt selvstyre versus statlig styre.....	32
4.5	Systemkapasitet versus borgereffektivitet	35
4.5.1	Forventninger til empiriske funn.....	36
5.	Metode	38
5.1	Forskerens rolle og bakgrunn	39
5.2	Norsk senter for forskningsdata: helsedata og personopplysninger	40
5.3	Forskningsdesign og metode	41
5.3.1	Teoretiske og strategiske vurderinger: størrelse, økonomi og fylker.....	43
5.4	Seleksjonsmetode	44
5.5	Informanter.....	46
5.5.1	BPA-bruker og/eller arbeidsleder?.....	47
5.5.2	Søknadsskrivernes og byråkratenes kjønn	48
5.5.3	BPA-brukernes livssituasjon og interesser	49
5.6	Datagrunnlag	51
5.6.1	Intervjuguide.....	51
5.6.2	Intervjuene og transkripsjon	53

5.7	Metodologiske svakheter ved forskningsdesign og metode.....	54
5.7.1	Datamateriale: intervju	55
5.7.2	Måling og måleproblemer.....	55
6.	Empiri	59
6.1	Små kommuner: søknadsskrivere	60
6.1.1	Bistand under søknadsskrivingsprosessen	60
6.1.2	Samarbeidsklima med kommunen	60
6.1.3	Opplevelser av BPA-ordningen: timetall og forutsigbarhet.....	62
6.1.4	Tettere forhold i små kommuner	62
6.1.5	Kommunal versus privat BPA-leverandør.....	63
6.1.6	Kompetanseheving i kommunene	63
6.2	Små kommuner: byråkrater	64
6.2.1	Oppfyller brukeren retten til BPA?	64
6.2.2	Det store kapasitets- og kompetansespørsmålet.....	64
6.2.3	Det økonomiske dilemmaet	65
6.2.4	Byråkrat kjenner bruker privat.....	66
6.2.5	Passer brukeren i rollen som arbeidsleder?.....	66
6.2.6	Løsninger: hvordan bedre BPA-ordningen?	66
6.3	Store kommuner: søknadsskrivere	67
6.3.1	Bistand under søknadsskrivingsprosessen	67
6.3.2	Samarbeidsklima med kommunen	68
6.3.3	Opplevelser av BPA-ordningen: grunnleggende behov og helsefokuset.....	68
6.3.4	Krevende å utlevere detaljer om privatliv.....	70
6.3.5	Kommunens begrensede økonomiske resurser	71
6.3.6	Kommunal versus privat BPA-leverandør.....	72
6.3.7	Kompetanseheving i kommunene	72
6.4	Store kommuner: byråkrater	73
6.4.1	Oppfyller brukeren retten til BPA?	73
6.4.2	Det økonomiske dilemmaet	73
6.4.3	Passer brukeren i rollen som arbeidsleder?.....	73
6.4.4	Samarbeidsklima med bruker	74
6.4.5	Gap mellom pårørendes og tjenestemottakers forventninger	74
6.4.6	Løsninger: hvordan bedre BPA-ordningen?	75
7.	Analyse og drøfting.....	77
7.1	Borgereffektivitet: små kommuner versus store kommuner	79
7.1.1	Innbyggerne bringes nærmere beslutningene.....	79
7.2	Systemkapasitet: store kommuner versus små kommuner.....	81
7.2.1	Ressurshåndtering og kapasitet til å håndtere komplekse fenomener.....	81

7.2.2	Fagansatte med kunnskap om BPA-rettigheter.....	83
7.3	Det økonomiske dilemmaet.....	86
7.3.1	Tilpasning av tjenester ut ifra brukernes preferanser og behov.....	86
7.4	Sammenfattende drøfting	87
8.	Konklusjon.....	89
8.1	Implikasjoner.....	91
8.1.1	Videre forskning	91
8.1.2	BPA-ordningen: hva nå?	92
9.	Litteraturliste:	94
10.	Vedlegg.....	103
10.1	Vedlegg I: Informasjonsskriv til søknadsskrivere.....	103
10.2	Vedlegg II: Informasjonsskriv til kommunebyråkrater	106
10.3	Vedlegg III: Intervjuguide til søknadsskrivere	109
10.4	Vedlegg IV: Intervjuguide til kommunebyråkrater.....	112

1. Innledning

I følge FN-konvensjonen for funksjonshemmede (CRPD) artikkel 19, er det en menneskerettighet å leve selvstendig og være en del av samfunnet (Kultur- og likestillingsdepartementet, 2021, s. 16). Brukerstyrt personlig assistanse (BPA) er et verktøy for å sikre «likeverd, likestilling og samfunnsdeltakelse for personer med nedsatt funksjonsevne og stort behov for bistand» (Helse- og omsorgsdepartementet, 2015). BPA er dermed et sentralt verktøy for å beskytte rettigheten som inngår i CRPDs artikkel 19.

Norske myndigheter har imidlertid høstet kritikk for at tjenester som BPA forvaltes på kommunalt nivå. FNs CRPD-komité er bekymret for de kommunale variasjonene i tjenestetilbudet til funksjonshemmede (Forente nasjoner, 2019, s. 2). Komiteen mener norske myndigheter må gjøre bruk av alle nødvendige tiltak som nasjonalt regelverk, standarder og retningslinjer for å redusere kommunale forskjeller (Forente nasjoner, 2019, s. 2). I følge NOU 2021: 11 kan det også være nødvendig med «en viss begrensning av det kommunale selvstyret (...) [for å ivareta] målet om likeverdige tjenester mellom innbyggere» (s. 230).

Medlemmene bak NOU 2021: 11 ble i utgangspunktet forhindret fra å vurdere BPA på statlig nivå. I mandatet lå det til grunn at BPA fortsatt skulle være et kommunalt ansvar. Utvalget skulle også vurdere alle «endringer i regelverket opp mot det kommunale selvstyret» (NOU 2021: 11, s. 30). Men flertallet av medlemmene stilte seg kritisk til mandatet, og tok derfor dissens. For å redusere de kommunale forskjellene, mente flertallet det ville være hensiktsmessig å utrede konsekvensene av å «overføre ansvaret for BPA til staten» (NOU 2021: 11, s. 32).

På grunn av bekymringene som reises av FNs CRPD-komité, og som kommer til uttrykk i NOU 2021: 11, er det tydelig at kommuneforskjeller er en bekymring som må tas på alvor. Det kan være at kommuneforskjellene kommer på grunn av utydelige rundskriv fra regjeringen, men det kan også være at kommunestørrelse¹ spiller en utløsende faktor for

¹ I oppgaven defineres kommunestørrelse ut ifra folketall, ettersom det er en faktor som styrer ressursene i kommuneadministrasjonen.

kommunenes realisering av BPA-ordningen. Med dette som utgangspunkt gjør oppgaven et dypdykk i saksbehandlingsforskjeller mellom store og små kommuner.

Problemstillingen for oppgaven er: *Hvordan påvirker desentralisering BPA-ordningen, og i hvilken grad kan kommunestørrelse forklare forskjeller i saksbehandling?* For å gjøre et teoretisk dypdykk i refleksjoner omkring kommunestørrelse, bringes Robert A. Dahl og Edward R. Tufte (1973) sine teoretiske argumenter om systemkapasitet og borgereffektivitet inn. Aller først aktualiseres imidlertid hensynene for lokalt selvstyre og statlig styre. Det kan tenkes at store kommuner både evner å minimere desentraliseringsulempene, samt ivareta fordelene ved desentralisering. Målet med oppgaven er å lære om fordeler og ulemper ved desentralisert forvaltning, om grad av sentralisering kan påvirke kvaliteten i saksbehandlingen og om kommunestørrelse kan forklare forskjeller i saksbehandling.

Ut ifra Dahl og Tufte sine argumenter om systemkapasitet og borgereffektivitet utledes det teoretiske forventninger til empirien. Med systemkapasitet menes enheters mulighet til å ta ansvar for komplekse spørsmål. Med borgereffektivitet menes lokaldemokratiets mulighet til å gi innbyggerne innflytelse. Det forventes at store kommuner i større grad evner å følge opp og ivareta ratifiseringen av CRPD, rettighetsfestningen av BPA og BPA-rundskrivene sammenlignet med små kommuner. Det forventes også at store kommuner i større grad evner å levere et rettferdig og mer standardisert tjenestetilbud, sammenlignet med små kommuner. Når det gjelder små kommuner, forventes det at disse kommunene har færre spesialiserte yrkesansatte, og med dette har mindre mulighet til å sette seg inn i saker som anses som omfattende og komplekse. Det forventes også at små kommuner bringer innbyggerne nærmere beslutningene.

Argumentene for sentralisering og desentralisering utdyper fordelene og ulempene ved store og små kommuner. Et av hovedargumentene for store kommuner er at de har større kapasitet og flere ressurser enn små kommuner. Dermed kan det argumenteres for at store kommuner har større mulighet til å ligge nærmere statlig styre sin forvaltningspraksis, sammenlignet med små kommuner. På den andre siden, er kommuner uavhengig av størrelse, en desentralisert styreform. Dermed kan det argumenteres for at store kommuner innehar flere av fordelene ved desentralisering. Ut ifra de teoretiske argumentene utledes det en forventning

om at store kommuner evner å ivareta verdier knyttet til sentralisering, samtidig som kommuner i kraft av å være kommuner innehar verdier knyttet til desentralisering.

For å undersøke effekten av kommunestørrelse på BPA-ordningens virkemåte er kommunene trukket strategisk ut ifra størrelse. De aller minste kommunene er imidlertid ikke inkludert. Dette skyldes at de representerer ekstreme caser med svært få ansatte, og således er lite representative for kommunesektoren. De små utvalgte kommunene har et innbyggertall på mellom 2500 og 7500² innbyggere. Mens de store utvalgte kommunene har et innbyggertall på mellom 80 000 og 150 000³ innbyggere. For å undersøke store og små kommuners effekt på BPA, er det gjennomført semi-strukturerte intervjuer med byråkrater og BPA-søkere. I kapittel 7 analyseres de empiriske funnene oppimot de overnevnte teoretiske forventningene.

Oppgaven begynner med aktualisering av problemstillingen. Deretter presenteres idéene bak BPA-ordningen, med en historisk gjennomgang fra amerikanske funksjonshemmede studenters ideer om selvstendighet på 1960-tallet til norske kommuners praktisering og forvaltning av BPA-ordningen. Dette er for å plassere BPA-ordningens utvikling i en statsvitenskapelig kontekst. Deretter blir de teoretiske argumentene og forventningene grundigere presentert. Etter teorikapittelet blir de metodiske valgene gjennomgått. Så presenteres empirien for oppgaven. Deretter analyseres funnene i empirien oppimot de teoretiske forventningene. Avslutningsvis følger konklusjon og implikasjoner.

2. Litteratursøk og kunnskapshull

I desember 2021 presenterte et splittet BPA-utvalg en norsk offentlig utredning om BPA og mulige løsninger for å forbedre ordningen. I skrivende stund behandler og vurderer Helse- og omsorgsdepartementet 187 høringsvar fra kommuner, organisasjoner og ideelle aktører om BPA (Stortinget, 2022). I følge Bufdir hadde om lag 636 000 personer en nedsatt

² Tall fra statistikkbanken til Statistisk sentralbyrå 2022. For å unngå identifisering av kommunene er tallene om kommunestørrelse omtrentlige og ikke nøyaktige.

³ Tall fra statistikkbanken til Statistisk sentralbyrå 2022. For å unngå identifisering av kommunene er tallene om kommunestørrelse omtrentlige og ikke nøyaktige.

funksjonsevne i 2020 (Bufdir, 2022). Blant disse var det 3969 personer som benyttet BPA-ordningen i 2021 (Uloba, 2022a, s. 5). Dermed er mennesker med assistansebehov en minoritet innenfor minoritetsgruppen funksjonshemmede. Foruten departementets nåværende vurdering av høringssvarene, utvalgets NOU og BPA-brukeres posisjon som minoritetsgruppe, er det nødvendig med masteravhandlinger som fyller kunnskapshull.

Fra 1990 til 2022 er det kun 72 artikler som innehar søkeordene «disability» og «human rights» innenfor kategoriene «Political Science», «International Relations» og «Public Administration»⁴. Det er viktig å understreke at over halvparten av de samlede artiklene er fra perioden 2017 til 2022. Altså er halvparten av dem skrevet i løpet av de siste fem årene, og den resterende halvparten fra de foregående 27 årene. Selv om det har vært en drastisk økning i antall artikler de siste fem årene, er det likevel færre artikler sammenlignet med andre lignende studiefelt som for eksempel «gender» og «human rights». Kombinasjonen av disse søkeordene gir 575 treff, sammenlignet med 72 treff.

For å snevre inn søket ble det deretter gjennomført litteratursøk med boolske operatører som «decentralised», «decentralized», «municipality» og «commune» kombinert med søkeordet «personal assistance» i søkemotorene Web of Science og Google Scholar. Litteraturlistene til anerkjente forskningsartikler ble også lest gjennom. Litteratursøkene og gjennomlesningene resulterte i noen få artikler som påpeker utfordringen vedrørende den kommunale plasseringen av BPA-ordningen (Brennan et al., 2016; Askheim et al., 2014). Ingen av dem undersøker imidlertid BPA-ordningen i lys av kommunestørrelse.

Selv om ingen av de avdekkete forskningsartiklene tar for seg BPA i lys av kommunestørrelse, lener oppgaven seg på litteraturbidrag, som enten setter søkelys på kommunal forvaltning eller BPA og funksjonshemmedes menneskerettigheter. Oppgaven forsøker å bringe relevansen fra tematikkene i litteraturbidragene sammen. I oppgaven er det gjennomført egen empirisk undersøkelse, der målet er å sette søkelys på kommunestørrelsens

⁴ Framgangsmåten og søkeordene er inspirert av Kjersti Skarstads doktoravhandling «Realizing the human rights of persons with disabilities. From political ideals to political practices» fra 2018. Funnene er annerledes da denne oppgaven dekker noen flere år enn Skarstads søk. I årene etter Skarstads søk har det kommet til betydelig flere forskningsartikler om funksjonshemmedes menneskerettigheter.

effekt på BPA. Den empiriske undersøkelsen har vært nødvendig for å samle inn relevante data for oppgavens spesifikke problemstilling.

3. Historien om BPA – fra grunntanken til BPA-ordningen i Norge

3.1 Independent Living-bevegelsen

Ideen om brukerstyrt personlig assistanse kommer fra Independent Living (IL)-bevegelsen. IL-bevegelsen vokste fram i USA på 1960-tallet (Helse- og omsorgsdepartementet, 2014, s. 10). Funksjonshemmede studenter ga et sterkt uttrykk for at de selv visste best hva som måtte til for at de skulle leve et liv på lik linje som ikke-funksjonshemmede. Funksjonshemmede ønsket «mer uavhengighet, selvbestemmelse og deltagelse i samfunnet» (Helse- og omsorgsdepartementet, 2014, s. 10). Adolf Ratzka, en aktivist for funksjonshemmedes rettigheter, skriver om IL-bevegelsen:

Independent Living does not mean that we want to do everything by ourselves and do not need anybody or that we want to live in isolation. Independent Living means that we demand the same choices and control in our every-day lives that our non-disabled brothers and sisters, neighbors and friends take for granted. We want to grow up in our families, go to the neighborhood school, use the same bus as our neighbors, work in jobs that are in line with our education and interests, and start families of our own (Ratzka, 2005).

På mange måter kan IL-bevegelsen sees på som et motsvar til den medisinske modellen, som behandler funksjonshemmede som pasienter (Askheim, 2003, s. 127) som trenger «reparasjon» for å fungere i samfunnet (Skarstad, 2019, s. 26). Den medisinske modellen av funksjonshemmede har en evne til å plassere funksjonshemmede på utsiden av samfunnet, i spesielle institusjoner og ghettoer (Brisenden, 1986, s. 177). Når man plasserer mennesker med en annerledes biologi på utsiden av samfunnet, opprettholdes et maktforhold mellom funksjonshemmede og ikke-funksjonshemmede, der det er de ikke-funksjonshemmede som har kontrollen (se eksempel: Grue, 2011, s. 540). Maktrelasjonen mellom

funksjonshemmede og ikke-funksjonshemmede har ført til at IL-bevegelsen avviser alle definisjoner som kontrollerer og begrenser funksjonshemmede (Brisenden, 1986, s. 177). På grunn av dette gjennomsyres mye av IL-ideologien av en tanke om at de funksjonshemmede ønsker å ta kontrollen tilbake igjen (Brisenden, 1986, s. 178).

På lik linje som Ratzka, skriver Simon Brisenden, en funksjonshemmet IL-aktivist i tidsskriftet *Disability, Handicap & Society*, at medlemmer av IL-bevegelsen ikke bruker termen selvstendig som en indikasjon på at funksjonshemmede klarer å gjøre alt på egen hånd, men heller for å indikere at funksjonshemmede tar tilbake kontroll av eget liv og selv velger hvordan livet skal leves (Brisenden, 1986, s. 178). Herunder skriver Brisenden «[t]he most important factor is not the amount of physical tasks a person can perform, but the amount of control they have over their everyday routine. The degree of disability does not determine the amount of independence achieved» (Brisenden, 1986, s. 178). Det er med andre ord ikke graden av funksjonsnedsettelse som avgjør hvorvidt man er selvstendig eller ikke. Det er kontrollen over eget liv.

Ifølge IL blir man funksjonshemmet som et resultat av at bygninger eksempelvis ikke er universelt utformet. Dette gjør videre at man som funksjonshemmet ikke får lik tilgang på utdanning, og dermed blir også mulighetene til å komme inn i arbeidslivet sterkt redusert (Brisenden, 1986, s. 176). Brisenden skriver: «[t]he disablement lies in the construction of society, not in the physical condition of the individual» (Brisenden, 1986, s. 176).

Funksjonshemmingen ligger altså i konstruksjonen av samfunnet, og ikke i den fysiske tilstanden til individet. Tankegangen om at mennesker med nedsatt funksjonsevne blir funksjonshemmede i møte med barrierer gjenspeiles i den sosiale modellen for funksjonshemmede (Hughes, 2010, s. 509). Men selv om likhetene mellom den sosiale modellen og Independent Living-modellen er mange, skiller de seg likevel fra hverandre.

Independent Living-modellen er mer spesifikk når det gjelder framsnakking av selvstendigheten til mennesker med funksjonsnedsettelse. Modellen uttrykker at «[p]eople with disabilities are their own experts on their needs and what services they require» (Illinois Library, 2021). Det er altså funksjonshemmede selv som best vet hvilke tjenester de trenger og hvilke behov de har. En av de mest synlige konsekvensene av IL-ideologien er ordningen med BPA (Askheim, 2003, s. 131). Tanken om at funksjonshemmede selv er

ekspertene når det gjelder deres egne behov er sentral i ideen om BPA. For eksempel er det vanlig at menneskene med assistansebehov er de som har arbeidslederansvaret for assistentene sine (Askheim, 2003, s. 131). På denne måten kan mennesket med assistansebehov selv velge hvem de ønsker å ansette. I tillegg til dette kan mennesket med assistansebehov gjennom arbeidsplaner styre når assistentene til enhver tid skal jobbe (Askheim, 2003, s. 131). Med tanke på kontroll- og selvstendighetsaspektet er det tydelig at ideen om BPA springer ut av ideologien om Independent Living.

På lik linje som Independent Living-bevegelsen representerer et skifte, der funksjonshemmede tar makta tilbake i egne hender og tydelig viser at de ønsker kontroll over egen situasjon, representerer også FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne et skifte. I løpet av de siste fire tiårene har det skjedd en dramatisk endring når det kommer til synet på funksjonshemmede. Synet har endret seg fra å være preget av veldedighet, til at funksjonshemmede på lik linje med andre må få oppfylt sine rettigheter (Bruce et al., 2002, s. 1). Det har skjedd en problemforskyvning. Tidligere har man ansett mennesket med funksjonsnedsettelsen som problemet, men nå plasseres problemet på utsiden av funksjonsnedsettelsen (Bruce et al., 2002, s. 1). Det er heller mangelen på rettighetsoppnåelse og samfunnsstrukturelle barrierer som er problemet. Med andre ord representerer skiftet en forandring fra å se på funksjonshemmede med medisinske øyne, til å bruke den menneskerettslige modellen som retningsveileder. Den menneskerettslige forståelsen av funksjonshemmede uttrykker at det er den manglende tilretteleggingen i samfunnet som fører til manglende rettighetsoppnåelse (Skarstad, 2019, s. 46). Herunder er CRPD viktig, fordi den «kan sees på som et svar på hva som kreves av samfunnet for å sikre rettferdighet for funksjonshemmede» (Skarstad, 2019, s. 47).

3.2 FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD)

En av hovedårsakene til at FN i 2006 (Kultur- og likestillingsdepartementet, 2021) vedtok «en egen menneskerettighetskonvensjon for funksjonshemmede» (Skarstad, 2019, s. 22) bunnet i at det internasjonale systemet hadde en manglende evne til å ivareta funksjonshemmedes menneskerettigheter (Skarstad, 2019, s. 22). For eksempel er det ingen

av de andre menneskerettighetskonvensjonene som uttrykkelig beskytter mennesker med funksjonsnedsettelse (Stein, 2007, s. 76). Dette til tross for at funksjonshemmede i stor grad blir utsatt for menneskerettighetsbrudd. Eksempelvis er det bare 2% av funksjonshemmede barn i utviklingsland som har tilgang på utdanning (Bruce et al., 2002, s. 1). WHO understreker at det å ha en funksjonsnedsettelse innebærer menneskerettighetsutfordringer, fordi mennesker med funksjonsnedsettelse blir nektet lik tilgang til helsetjenester, utdanning og politisk deltakelse. Mennesker med funksjonsnedsettelse er utsatt for vold, misbruk og fordommer. Og enkelte mennesker med funksjonsnedsettelse blir nektet tilgang på autonomi over egen kropp. Noen blir ufrivillig sterilisert, mens andre blir plassert i institusjoner mot deres egen vilje (WHO, 2011, s. 9).

CRPD bygger på alle de andre menneskerettighetskonvensjonene, samt Verdenserklæringen. På denne måten ivaretar CRPD de sivile, politiske, økonomiske, sosiale og kulturelle rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (Skarstad, 2019, s. 38). FN-konvensjonen for funksjonshemmede «slår fast at funksjonshemmede har akkurat de samme menneskerettighetene som alle andre» (Skarstad, 2019, s. 38). Videre utdyper konvensjonen hvordan det at funksjonshemmede har de samme rettighetene kan bli tilfelle i praksis (Skarstad, 2019, s. 38). Herunder innehar CRPD åtte generelle prinsipper. Disse må følges regelrett for at funksjonshemmedes menneskerettigheter skal bli oppfylt (Skarstad, 2019, s. 57). De åtte generelle prinsippene er: 1. iboende verdighet og selvbestemmelse, 2. ikke-diskriminering, 3. deltakelse og inkludering, 4. respekt for forskjeller, 5. like muligheter, 6. tilgjengelighet, 7. likestilling mellom kvinner og menn og 8. respekt for utviklingsmulighetene og identiteten til barn (Skarstad, 2019, s. 57). Det er avgjørende at alle artiklene i konvensjonen blir tolket i samspill med de åtte prinsippene.

Når det gjelder retten til brukerstyrt personlig assistanse, er artikkel 19 i FN-konvensjonen svært relevant (Brennan et al., 2018, s. 19). Artikkel 19 innehar overskriften «Retten til et selvstendig liv og til å være en del av samfunnet» (Kultur- og likestillingsdepartementet, 2021, s. 16). Herunder er det viktig å være oppmerksom over at det allerede i overskriften til artikkel 19 er flere likheter med Independent Living-ideologien. Selvstendighetsaspektet som Independent Living-ideologien gjennomsyres av, forfølges også gjennom artikkel 19.

Ifølge artikkel 19 i CRPD erkjenner konvensjonspartene:

[A]t alle mennesker med nedsatt funksjonsevne har samme rett som andre til å leve i samfunnet, med de samme valgmuligheter, og skal treffe effektive og hensiktsmessige tiltak for å legge til rette for at mennesker med nedsatt funksjonsevne skal kunne gjøre full bruk av denne rettighet, og bli fullt inkludert og delta i samfunnet (Kultur- og likestillingsdepartementet, 2021, s. 16).

Videre utdyper artikkelen hvordan disse rettighetene skal sikres gjennom tre delpunkter: A, B og C. I første delpunkt, A, står det at mennesker med nedsatt funksjonsevne skal ha «anledning til å velge bosted, og hvor og med hvem de skal bo, på lik linje med andre, og ikke må bo i en bestemt boform» (Kultur- og likestillingsdepartementet, 2021, s. 16). I andre delpunkt, B, står det at mennesker med nedsatt funksjonsevne skal ha «tilgang til ulike støttetjenester i eget hjem og i særskilte boformer, samt annen samfunnsservice, herunder den personlige bistand som er nødvendig for å kunne bo og være inkludert i samfunnet og for å hindre isolasjon eller segregering» (Kultur- og likestillingsdepartementet, 2021, s. 16). I tredje delpunkt, C, står det at mennesker med funksjonsnedsettelse skal ha tilgang på samfunnets tjenester og tilbud, på lik linje med ikke-funksjonshemmede. Og at samfunnets tjenester og tilbud skal ta hensyn til behovene til mennesker med funksjonsnedsettelse (Kultur- og likestillingsdepartementet, 2021, s. 16).

Norske myndigheter ratifiserte CRPD i 2013 (Kultur- og likestillingsdepartementet, 2021). På grunn av ratifiseringen, er norske myndigheter forpliktet til å følge konvensjonen. Det er Kultur- og likestillingsdepartementet som har det overordnede ansvaret for «den nasjonale gjennomføringen av konvensjons krav» (NOU 2021: 11, s. 89). Likestillings- og diskrimineringsombudet har i oppdrag å overvåke hvorvidt norske myndigheter faktisk gjennomfører forpliktelsene i CRPD (NOU 2021: 11, s. 89). Selv om CRPD er ratifisert i norsk lov, mottok norske myndigheter kritikk fra FNs CRPD-komite i april 2019. Kritikken gikk blant annet ut på at CRPD ikke er implementert i norsk lov og at det er «for store forskjeller mellom kommunene i tjenestetilbud» (Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon, 2019).

Siden CRPD ikke er implementert i norsk lov, har heller ikke konvensjonen forrang over norske lover. FNs CRPD-komite kommer med flere anbefalinger til norske myndigheter, deriblant en anbefaling om å treffe «alle nødvendige tiltak for å redusere kommunale

forskjeller i tjenestetilbudet til mennesker med nedsatt funksjonsevne gjennom nasjonalt regelverk, standarder og retningslinjer» (Forente nasjoner, 2019, s. 2). BPA er et verktøy som organiseres på kommunale nivåer. På grunn av at FNs CRPD-komite anbefaler norske myndigheter å redusere de kommunale forskjellene, er det grunn til å tro at denne anbefalingen også gjelder for organiseringen av BPA.

3.3 Norske myndigheters syn på funksjonshemmede

Norske myndigheters forståelse av funksjonshemmede kan deles inn i tre ulike bølger. Den første bølgen kan i stor grad defineres av en tanke om å segregere funksjonshemmede, og at det er nødvendig med veldedighet for å forsørge funksjonshemmede (NOU 2001: 22⁵, s. 41). Den andre bølgen innehar stikkordet integrasjon (Froestad & Ravneberg, 1991, s. 262) og det blir gitt uttrykk for at man skal gå bort fra diskriminerende særordninger (NOU 2001: 22, s. 41). Den tredje bølgen kategoriseres av en tanke om at funksjonshemmede har rettigheter, på lik linje som ikke-funksjonshemmede (NOU 1992: 1, s. 19). Det var ikke før på 1990-tallet at BPA fikk sitt store gjennombrudd i Norge, og på grunn av dette er det naturlig å gjennomgå den norske BPA-tidslinjen etter presentasjonen av den tredje bølgen: rettighetsforståelsen.

3.3.1 Segregering av funksjonshemmede og veldedighet

Ifølge NOU 2001: 22 har tiltak for mennesker med funksjonsnedsettelser aldri hatt noen framtreddende plass (s. 38). Dette eksemplifiseres gjennom uføretrygden, som siden 1920 og fram til 1960 har blitt systematisk nedprioritert (NOU 2001: 22, s. 38). Dette har skjedd på grunn av en gjennomgående forståelse av at uføretrygden «ville bli for dyr» (NOU 2001: 22, s. 39). Uføretrygdordningen ble ikke hjemlet i lov før i 1960 (NOU 2001: 22, s. 39). Før 1960-tallet, var fattigkassen og fattigforsorg to stikkord som i stor grad satte preg på

⁵ NOU 2001: 22 er en strategi som har til formål å vise retning for nedbygging av funksjonshemmende barrierer. Strategiens overskrift er: Fra bruker til borger. Overskriften illustrerer på mange måter et skifte der grunntanken er å gå fra å kategorisere funksjonshemmede som brukere til borgere.

tilværelsen til mennesker med funksjonsnedsettelse (NOU 2001: 22, s. 39). Som en konsekvens av dette var flesteparten «av utviklingshemmede under fattigforsorgen, i sinnssykehus og privat pleie under sinnssykehus eller i egne åndssvakehjem» (NOU 2001: 22, s. 39). I tillegg til dette hadde ikke barn i behandlingshjem, spesialsykehus og åndssvakehjem rett på opplæring. De aller fleste barn med ulike former for funksjonsnedsettelse ble plassert i spesialskoler. Det var også vanlig at bevegelseshemmede bodde på hjem for hjelpeløse, vanføre og hjemløse (NOU 2001: 22, s. 39).

3.3.2 Integrasjonsforståelse av funksjonshemmede

Som innføringen av uføretrygdloven impliserer, begynte politikken for funksjonshemmede å komme tidlig på 1960-tallet. Politikken innebar flere tiltak og mål på flere ulike samfunnsområder (NOU 2001: 22, s. 39). Den endrede politikken kom som følge av en mentalitetsendring (Froestad & Ravneberg, 1991, s. 263). Istedenfor å sette inn tiltak som særomsorg og ensidig tilpasning for funksjonshemmede, pekte man i større grad på «nødvendigheten av en samfunnsendring for å bedre funksjonshemmedes levevilkår» (Froestad & Ravneberg, 1991, s. 263). I Stortingsmelding nr. 88 (1966-67) kommer det fram at «[i] stedet for å vente at funksjonshemmede ensidig skal tilpasse seg til samfunnet, må samfunnet så vidt mulig tilpasses dem» (s. 8). Det står videre at «[u]tgangspunktet må være at funksjonshemmede bør ha rett til samme levestandard og valgfrihet til å planlegge sitt liv som andre i den utstrekning dette er mulig» (Meld. St. 88 (1966-1967), s. 8). Denne tiden var preget av en integrasjonstankegang (Froestad & Ravneberg, 1991, s. 262), der man beveget seg bort fra særordninger og over mot normalisering av funksjonshemmede (NOU 2001: 22, s. 41).

3.3.3 Rettighetsforståelse av funksjonshemmede

Integrasjonstankegangen fikk sitt motsvar i en ny rettighetstenkning (NOU 2001: 22, s. 45). «Vanføreorganisasjonene» krevde allerede før krigen at medlemmene skulle bli behandlet som borgere. Men de fikk ikke gjennomslag hos norske myndigheter (NOU 2001: 22, s. 45). På 1970- og 1980-tallet derimot «ble referansene til menneskerettighetene hyppigere» (NOU

2001: 22, s. 45). Og i en NOU fra 1992 kommer det fram «at eldre og funksjonshemmede i samfunnet har fulle rettigheter og plikter som enhver annen samfunnsborger» (1992: 1, s. 19). Når det gjaldt rettighetstenkningen, ble også staten i større grad forpliktet til å innfri rettigheter. I NOU-en *Fra bruker til borger* står det at «[r]ettigheter er også noe man har i forhold til staten, veldedighet innebærer ingen rett» (NOU 2001: 22, s. 45). På grunnlag av dette er det tydelig at staten settes under et større press når det gjelder innfrielsen av funksjonshemmedes rettigheter. Men ulike motkrefter har av ulike årsaker kjempet imot en «rettighetsbasert fordeling av goder» (NOU 2001: 22, s. 46). For eksempel gir mange kommuner uttrykk for at rettighetsfestning strider imot prinsippene om det lokale selvstyret (NOU 2001: 22, 46).

3.4 Utviklingen av BPA i Norge

I 1990 fikk Norges Handikapforbund (NHF) midler fra Sosialdepartementet til å gjennomføre et 3-årig forsøksprosjekt om BPA (Norges Handikapforbund, 1994, s. 3). Forsøksordningen fungerte fra 1990-1993, og ulike modeller ble prøvd ut (Sosialkomiteen, 1999, s. 1). De ulike modellene som ble prøvd ut var a) modell 1, der bruker både var arbeidsleder og arbeidsgiver, b) modell 2, der bruker var arbeidsleder mens kommunen var arbeidsgiver og c) modell 3, der bruker var arbeidsleder mens et andelslag – «et organisert felleskap av brukere» (Norges Handikapforbund, 1994, s. 4) – var arbeidsgiver. Modell 1 møtte tydeligst minst interesse av brukere, kommuner og bydeler. Modell 2 ble møtt med størst forståelse blant ansatte og politikere. Modell 3 ble derimot tatt svært godt imot blant brukerne. Her viste imidlertid kommunene og bydelene skepsis, fordi man ikke var vant til at andelslag opptrådte som arbeidsgivere (Norges Handikapforbund, 1994, s. 5). Alt i alt viste resultatene fra NHF sitt forsøksprosjekt at menneskene med assistansebehov fikk mer fleksibilitet. I tillegg til dette førte forsøksordningen til et ønske om «en lovhjemmel og en økonomisk ansvarsfordeling mellom staten og kommunene» (Sosialkomiteen, 1999, s. 1).

I 1994 videreførte regjeringen forsøksordningen i mer etablerte former. Forsøksordningen ble finansiert gjennom statlige stimuleringsstilskudd, og den ble en viktig komponent i «Regjeringens handlingsplan for funksjonshemmede 1994-1997» (Helse- og omsorgsdepartementet, 2013, s. 3). Forsøksordningen med statlig stimuleringsstilskudd

oppstod som et resultat av at mennesker med funksjonsnedsettelse «har få muligheter til deltagelse i samfunnet med dagens form for omsorgstjenester» (Regjeringen, 1994, s. 50). På grunn av dette var BPA-ordningen tiltenkt som en mer fleksibel omsorgstjeneste, hvor funksjonshemmede som også har behov for assistanse utenfor egen bolig skulle få det (Regjeringen, 1994, s. 50).

Regjeringens forsøksordning «bevilget 6 mill.kr. til fordeling til kommuner» (Regjeringen, 1994, s. 50). Det ble lagt statlige føringer på hvordan disse 6 millionene skulle forvaltes av kommunene. Midlene ble nemlig øremerket, og det ble gitt øremerkede tilskudd på 100 000 kroner per bruker i kommunen i løpet av det første året. I løpet av de senere årene i forsøksordningen ble det gitt 50 000 kroner per bruker til kommunene (Sosialkomiteen, 1999, s. 1). På denne måten fikk ikke kommunene fritt spillerom, når det gjaldt prioritering av de øremerkede midlene fra staten. Det er viktig å påpeke at disse midlene kun ble disponert til kommunene som ønsket å prøve ut forsøksordningen (Regjeringen, 1994, s. 50). På grunn av dette fungerte ikke forsøksordningen i alle landets kommuner, men bare i de kommunene som viste interesse. Kommunene levnet tvil til videreføring av ordningen, på grunn av at det var knyttet en stor usikkerhet til videre finansiering av ordningen. Resultatene fra regjeringens forsøksordning viste at kommunene var avventende når det gjaldt å fortsette med BPA-ordningen, fordi det var usikkerhet rundt hvorvidt utgiftene skulle bli dekket av det offentlige (Sosialkomiteen, 1999, s. 1).

Den 2. desember 1999 kom sosialkomiteen med en innstilling om BPA. Forslaget gikk ut på å «hjemle retten til brukerstyrt personlig assistanse» (Sosialkomiteen, 1999, s. 1). Etter at sosialkomiteens innstilling ble lagt fram, bestemte Stortinget seg for å vedta endringene i sosialtjenesteloven. 1. mai 2000 trådte lovendringen i kraft (Helse- og omsorgsdepartementet, 2000). Før lovendringen stod det: «a) praktisk bistand og opplæring til dem som har et særlig hjelpebehov på grunn av sykdom, funksjonshemming, alder eller av andre årsaker» (Lov om sosiale tjenester m.v., 1991, §4-2). Den nye endringen tydeliggjorde retten til BPA gjennom en utdyping av praktisk bistand. Det ble lagt til «herunder brukerstyrt personlig assistanse», etter «praktisk bistand og opplæring» (Sosialkomiteen, 1999, s. 5).

Lovendringen kom som et resultat av at man under regjeringens forsøksperiode hadde ansett BPA som en del av praktisk bistand etter sosialtjenesteloven. Selv om BPA kan kategoriseres under praktisk bistand, ønsket regjeringen å spesifisere og tydeliggjøre retten til BPA ved å ta BPA inn i lovteksten. I tillegg til at en slik tydeliggjøring viste brukerne i kommunen hva de har rett på, førte også en slik endring til at kommunene ble pliktige til å ha tilbud om BPA (Sosialkomiteen, 1999, s. 2). For å underbygge lovendringen og hvilke føringer den satte, kom Helse- og omsorgsdepartementet med et rundskriv om BPA (Helse- og omsorgsdepartementet, 2000). I rundskrivet står det blant annet at «[n]år ordningen er regulert i lov, kan ikke tildeling av brukerstyrt personlig assistanse gjøres avhengig av at kommunen får utbetalt statlige stimuleringsstilskudd» (Helse- og omsorgsdepartementet, 2000). Herunder legger Helse- og omsorgsdepartementet føringer på det lokale selvstyret, fordi kommunene ikke lenger kan forvente å få statlig stimuleringsstilskudd.

I 2005 kom Helse- og omsorgsdepartementet med et nytt rundskriv, som utvidet målgruppen av BPA. I rundskrivet kommer det fram at BPA-ordningen også skal gjelde «de som ikke kan ivareta arbeidslederrollen og brukerstyringen og de som trenger bistand til dette» (Helse- og omsorgsdepartementet, 2005, s. 2). Dette betyr at mennesker med utviklingshemming og barn også ble omfattet av BPA-ordningen. For å skille mellom arbeidsleder og bruker i en BPA-ordning, har arbeidslederen det daglige lederansvaret. Arbeidslederen må til enhver tid følge lov- og avtaleverk på lik måte som andre personalledere. I tillegg må arbeidsleder planlegge assistentenes turnus og arbeidstid, samt holde regnskap over timeforbruk (Helsedirektoratet, 2015, s. 13). På denne måten tilfaller det et stort ansvar hos den som påtar seg å være arbeidsleder. Det eksisterer BPA-ordninger der forskjellige personer er arbeidsledere og brukere, og det eksisterer BPA-ordninger der samme personen både er arbeidsleder og BPA-bruker.

I 2011 ble rettighetene til pasienter og brukere forsterket gjennom §3-10 lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. Den nye paragrafen legger føringer på kommunene når det kommer til pasienter og brukere sin brukermedvirkning. I lovteksten kommer det blant annet fram at kommunene må sørge for at representanter for både brukere og pasienter blir hørt når kommunen lager helse- og omsorgstjenester (Helse- og omsorgstjenesteloven, 2011, §3-10). I tillegg gjør lovteksten at helse- og omsorgstjenesten skal tilrettelegge for «samarbeid med brukergruppene organisasjoner og med frivillige organisasjoner som arbeider med de

samme oppgaver som helse- og omsorgstjenesten» (Helse- og omsorgstjenesteloven, 2011, §3-10). Når Helse- og omsorgsdepartementet legger slike føringer gjennom lov, sørger dette for at kommunene er nødt til å lytte til tjenestemottakerne.

Den 1. januar 2012 ble kommunehelsetjenesteloven og sosialtjenesteloven byttet ut med helse- og omsorgstjenesteloven. Som et resultat av dette ble BPA ført videre «som egen pliktbestemmelse for kommunen i helse- og omsorgstjenesteloven § 3-8» (Helse- og omsorgsdepartementet, 2013). På denne måten ble også retten til BPA definert under en egen, selvstendig paragraf. I helse- og omsorgstjenesteloven § 3-8 står det at «[k]ommunen skal ha tilbud om personlig assistanse» (Helse- og omsorgstjenesteloven, 2011, § 3-8). Herunder er det viktig å påpeke at organisasjoner som Uloba stiller seg kritisk til at BPA er hjemlet i helse- og omsorgstjenesteloven. De er kritiske fordi de mener kommunene bruker «lovens krav til faglige forsvarlige tjenester» (Uloba, 2021, s. 57) til å begrense funksjonshemmede med BPA sin mulighet til å leve fritt og selvstendig. Denne distinksjonen blir nærmere presentert i 3.5.

På samme tid som norske myndigheter ratifiserte CRPD i 2013, kom Helse- og omsorgsdepartementet med proposisjon 86 L: Endringer i pasient- og brukerrettighetsloven (Helse- og omsorgsdepartementet, 2013). Proposisjonen innebar et forslag om å rettighetsfeste BPA i pasient- og brukerrettighetsloven, og på denne måten gjøre hverdagen for mennesker med stort assistansebehov bedre. Det er ikke tilfeldig at denne proposisjonen ble til på omtrent samme tidspunkt som da norske myndigheter ratifiserte CRPD. Forslaget ble nemlig til som en del av Solberg-regjeringens «arbeid med å følge opp intensjonen i FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne» (Helse- og omsorgsdepartementet, 2013, s. 5).

Den 20. juni 2014 ble det kunngjort at endringene i pasient- og brukerrettighetsloven om rettighetsfesting av BPA, skulle gjennomføres (Rett til brukerstyrt personlig assistanse, 2014, § 2-1 d). 1. januar 2015 trådte § 2-1 d i kraft. På denne måten ble brukerstyrt personlig assistanse en individuell rettighet (Helsedirektoratet, 2018). Den 18. desember 2015 kom det et nytt rundskriv om BPA (Helse- og omsorgsdepartementet, 2015). Dette rundskrivet kom som et resultat av at det dukket opp flere spørsmål etter rettighetsfestningen. Disse spørsmålene rettet seg mot «hva som ligger i rettigheten og hvor langt denne går» (Helse- og

omsorgsdepartementet, 2015, s. 1). Et av de store spørsmålene tok for seg forholdet mellom rettigheten i pasient- og brukerrettighetsloven og annen lovgivning (Helse- og omsorgsdepartementet, 2015, s. 1).

I rundskrivet utdypes det at de ulike casene må behandles ut ifra de reglene og hensyn som er aktuelle. Samtidig spesifiserer rundskrivet at «lovgever [har] gitt et tydelig signal om prioritering av de verdier som BPA bygger på» (Helse- og omsorgsdepartementet, 2015, s. 1). I rundskrivet kommer det også fram at tildelingen av BPA-timeantallet, ikke skal gå på bekostning av andre tjenester. Dette betyr at man i utgangspunktet ikke skal få flere BPA-timer enn det man ville fått «om tjenestene ikke var organisert som BPA» (Helse- og omsorgsdepartementet, 2015, s. 3). Likevel kan rapporter bekrefte at «BPA-brukere har i gjennomsnitt høyere timetall enn i sammenlignbare tjenester» (Ervik et al., 2021, s. 6). Ut ifra dette kan det antydes at det ligger en tosidighet i rundskrivet fra 2015. På den ene siden legges det til grunn at BPA-ordningen ikke skal føre til større ressursbruk enn andre tjenester, mens på den andre siden står det i rundskrivet at BPA skal fremme «likeverd, likestilling og samfunnsdeltakelse for personer med nedsatt funksjonsevne og stort behov for bistand» (Helse- og omsorgsdepartementet, 2015, s. 1).

Den 17. januar 2019 utgikk en ny Solberg-regjering med Granavolden-plattformen. Denne var blant annet med på å legge føringer på BPA-utvalget som senere skulle bli opprettet. I Granavolden-plattformen står det blant annet at Solberg-regjeringen «vil definere BPA-ordningen som et likestillingsverktøy, og ikke en helseordning», at «flytting mellom kommuner [ikke skal] påvirke timeantallet som er innvilget», at man «[r]askt [skal] fjerne den øvre aldersgrensen på 67 år for rett til brukerstyrt personlig assistanse» og at man skal «[g]jennomføre en NOU for å sikre at ordningen fungerer etter hensikten» (Regjeringen, 2019, s. 11).

Granavolden-plattformen la altså til rette for at det skulle gjennomføres en NOU. Den 20. september 2019 ble det oppnevnt et BPA-utvalg som skulle «gjennomgå og foreslå forbedringer i ordningen med brukerstyrt personlig assistanse» (BPA-utvalget, u.å.). Utvalget fikk i oppdrag å utarbeide og levere en utredning med gjennomgang og forbedringsforslag i form av en norsk offentlig utredning (BPA-utvalget, u.å.). En endring som ble til kort tid etter at Granavolden-plattformen ble presentert, var en endring på den

øvrigt aldersgrensen på BPA. Fra og med 19. juni 2020 gjaldt også retten til BPA for mennesker over 67 år, dersom man hadde fått innvilget denne tjenesten tidligere (Utvidet rett til brukerstyrt personlig assistanse, 2020, § 2-1 d).

3.5 BPA-ordningen anno 2022

BPA-ordningen organiseres på en slik måte at det er kommunen som vurderer den funksjonshemmede sitt assistansebehov (Oslo kommune⁶, u.å.). Videre fatter kommunen vedtak ut ifra vedkommende sitt assistansebehov. Dersom man ikke får innvilget det man selv mener er riktig antall BPA-timer, kan man først sende klage til kommunen (Helsedirektoratet, 2018). Dersom dette ikke går veien og kommunen ikke følger opp klagen, blir den automatisk sendt videre til Statsforvalteren (Helsedirektoratet, 2018). Da har Statsforvalteren endelig beslutning i saken. I tillegg til at det er mulig å klage, kan man også benytte seg av pasient- og brukerombudene for informasjon om egne og andres rettigheter (Helsedirektoratet, 2018).

For vurdering av vedtak ser kommunene til gjeldene lover og rundskriv fra norske myndigheter. Som nevnt skal «[t]imeantallet ved BPA (...) være det samme som om tjenestene ikke var organisert som BPA» (Helse- og omsorgsdepartementet, 2015, s. 3). For eksemplifisering: person A og person B har samme grad av funksjonsnedsettelse og lik livssituasjon. Person A søker til kommunen om BPA, det samme gjør person B. Men person B kan ikke ta på seg arbeidslederansvaret, og har ingen som ønsker å gjøre det. Person A får innvilget BPA, mens person B får innvilget hjemmetjenester. I følge rundskrivet skal ikke person A med BPA få mer tjenester enn person B med hjemmetjenester. Men BPA-brukere har som nevnt høyere gjennomsnitt i timeantall sammenlignet med andre ordinære kommunale helse- og omsorgstjenester.

⁶ Siden oppgaven behandler problemstilling om kommunestørrelse, er ord som «bydel» fra kilden oslo.kommune.no byttet ut med «kommune». Oslo behandler søknader om BPA på bydelsnivå, men alle kommunene i utvalget behandler BPA på kommunalt nivå.

Ut ifra lov om kommunale helse- og omsorgstjenester § 4-1 skal BPA behandles ut ifra krav om faglig forsvarlighet. Uloba mener kommunene bruker forsvarlighetskravet til å begrense brukeres mulighet til å leve frie og selvstendige liv. Videre i oppgaven distingveres det mellom «faglig forsvarlig» og «optimalt». Dermed anses det som nødvendig med forklaring av begrepenes betydning. Et av forsvarlighetskravene er at tjenestetilbudet skal være verdig. Et verdig tilbud kan forstås som et tilbud som dekker grunnleggende behov som næring, hygiene og toalettbesøk. Med andre ord kan tilbud etter forsvarlighetskravet dekke formål som holder en minimumsstandard. Det motsatte av en minimumsstandard kan sies å være et optimalt tilbud. Etter Independent Living-bevegelsen vil et optimalt BPA-tilbud være mer omfattende enn den overnevnte forståelsen av lovens krav til forsvarlighet. I følge Independent Living er det avgjørende at funksjonshemmede oppnår kontroll og selvstendighet i eget liv. En BPA-ordning som dekker det aller mest grunnleggende, vil ikke kunne dekke behov som livsutfoldelse og selvstendighet.

Når det endelige vedtaket er innvilget, kan BPA-brukere vanligvis velge mellom kommunal og privat assistanseleverandør. Det er den kommunale eller private assistanseleverandøren som ofte blir arbeidsgiver i bruker sin BPA-ordning. Men muligheten til å velge mellom kommunal og privat leverandør gjelder ikke i alle kommuner. I enkelte kommuner kan man kun velge kommunal BPA-ordning. I tillegg er det ikke alle private assistanseleverandører som har konsesjonsavtale med kommunen (Oslo kommune, u.å.). På denne måten blir man enten begrenset til å velge en ren kommunal ordning, eller begrenset til å velge mellom de private assistanseleverandørene som har konsesjonsavtale med kommunen.

Som finansieringsgrunnlag til BPA-ordningen kan kommunene søke om midler gjennom toppfinansieringsordningen. I utgangspunktet finansierer staten kommunene gjennom rammefinansiering. Dette betyr at kommunene får midler fra staten som de fritt kan disponere «til produksjon av kommunale tjenester» (Lunder et al., 2019, s. 33). Denne finansieringsordningen gjør at lokalpolitikerne får mulighet til å prioritere i samsvar med de lokale preferansene. Men lokalpolitikernes frihet begrenses når det nasjonale regelverket legger føringer på hvilke tjenester kommunene er nødt til å prioritere. Herunder er det svært relevant å understreke at BPA-ordningen er lovfestet, og på denne måten er kommunenes spillerom begrenset.

For at kommunene skal ha råd til å finansiere slike ordninger pålagt av staten, kan de søke om midler gjennom toppfinansieringsordningen. Ordningen er blitt til som et insentiv fra staten, slik at kommunene kan tilby et forsvarlig tjenestetilbud til personer som har krav på omfattende helse- og omsorgstjenester (Lunder et al., 2019, s. 13). Personer med behov for ressurskrevende tjenester fører ofte til budsjettunge poster i de kommunale budsjettene. Toppfinansieringsordningen gjør at kommunene kompenseres når de har innbyggere med store ressurskrevende behov for helse- og omsorgstjenester (Lunder et al., 2019, s. 15).

På denne måten er hensikten med toppfinansieringsordningen å både kunne tilby disse innbyggerne de tjenestene de har rett på, samtidig som ordningen potensielt avlaster kommunene i budsjettet (Lunder et al., 2019, s. 15). Det er imidlertid viktig å understreke at refusjonen gjennom toppfinansieringsordningen bare er delvis. BPA-vedtak må overstige innslagspunktet på 1 470 000 kr, før kommunen kan søke om tilskudd som utgjør 80 % av det resterende beløpet (Helsedirektoratet, 2019). Staten dekker utelukkende direkte lønnsutgifter utover innslagspunktet.

3.6 NOU 2021: 11 Selvstyrt er velstyrt

Som nevnt ovenfor satte Solberg-regjeringen ned et offentlig utvalg i 2019. Utvalget skulle vurdere BPA-ordningen og «gjennomgå og foreslå endringer i ordningen» (NOU 2021: 11, s. 17). Målet med den norske offentlige utredningen var å undersøke hvordan BPA kan organiseres slik at «personer med nedsatt funksjonsevne kan leve mest mulige aktive og selvstendige liv» (Helse- og omsorgsdepartementet, 2021). I mandatet lå det til grunn at ordningen fortsatt skal organiseres på kommunalt nivå (NOU 2021: 11, s. 17). Herunder er det viktig å understreke at denne delen av mandatet har skapt splid i utvalget, og ført til dissenser.

Utvalget påpeker at en av de store hovedutfordringene ved dagens BPA-ordning er at den «fører til uheldige forskjeller mellom funksjonshemmede i ulike kommuner» (NOU 2021: 11, s. 19). For å løse disse uheldige forskjellene mener et flertall av utvalgets medlemmer «at det er nødvendig å overføre ansvaret for ordningen til staten» (NOU 2021: 11, s. 219). Samtidig som seks av de tretten medlemmene mener «ordningen fortsatt bør være et

kommunalt ansvar» (NOU 2021: 11, s. 219). Disse seks medlemmene stiller seg altså bak mandatet. Men de slår også et slag for begrensning av det kommunale handlingsrommet. Utvalgets forslag innebærer «[e]n viss begrensning av det kommunale selvstyre for å ivareta nasjonale mål» (NOU 2021: 11, s. 220).

Samtidig som myndighetene ønsker å legge til rette for likeverdig tjenestetilbud uavhengig av bostedsadresse, så er «ansvaret for saksutredningen og tjenesteyting av BPA lagt til kommunene» (NOU 2021: 11, s. 210). I tillegg til dette er ordningen regulert på en sånn måte at den gir rom for kommunalt selvstyre (NOU 2021: 11, s. 20). For å sikre at BPA-ordningen blir et reelt likestillingsverktøy, foreslår utvalget at når individer med assistansebehov flytter fra en til kommune til en annen, skal kommunen se til gjeldende vedtak i den opprinnelige kommunen før kommunen fatter nytt vedtak. Utvalget legger til grunn at en reduisering i assistansetimer må begrunnes ut ifra et vesentlig endret assistansebehov hos personen (NOU 2021: 11, s. 298).

Utvalget legger også fram andre løsninger, som er med på å begrense det kommunale handlingsrommet. En av disse løsningene er at det skal foreligge «[e]n mer samlet, tydelig og utførlig regulering» (NOU 2021: 11, s. 296). I tillegg ønsker utvalget at det skal være «tydeligere krav til saksbehandlingen og vedtakene» (NOU 2021: 11, s. 297), «hensiktsmessige verktøy for saksbehandlingen m.m og opplæringen» (NOU 2021: 11, s. 299) og et «[n]asjonalt kompetansesenter for selvstyrt personlige assistanse» (NOU 2021: 11, s. 301).

Dissensen i NOU-en synliggjør uenigheten omkring BPA-ordningens plassering. Det er både fordeler og ulemper som taler for kommunalt ansvar og statlig ansvar. På grunn av dette er det interessant å utforske mulighetsrommet ved store kommuner. Det kan tenkes at store kommuner evner å opprettholde fordeler ved desentralisering; som nærhet mellom bruker og beslutning. Samtidig som det kan tenkes at store kommuner evner å minimere ulemper ved desentralisering; som kapasitet- og ressursutfordringer. De teoretiske argumentene vil bli nærmere utbrodert i neste kapittel.

4. Teori og analytisk rammeverk

Over lang tid har teoretikere som John Stuart Mill, Wallace E. Oates og Francesco Kjellberg argumentert for at det er flere grunner til å desentralisere beslutninger. Andre hensyn taler derimot for å sentralisere beslutninger. En grunn til desentralisering kan for eksempel være at det bringer innbyggerne nærmere beslutningene. En grunn til sentralisering kan være at staten, i større grad enn kommunen, kan fordele goder mellom innbyggerne. På denne måten kan staten legge til rette for utjevning.

I dette kapitlet presenteres først de sentrale teoretikerne nevnt ovenfor og deres teoretiske argumenter i strukturert rekkefølge. Rammeverket består av en rekke teoretiske argumenter og verdier for statlig styre og lokalt selvstyre. Disse argumentene er relevante i en oppgave som vurderer kommunestørrelse og dens betydning, for de kan være med på å forklare sider og forskjeller ved store og små kommuner. Eksempelvis evner store kommuner potensielt å ivareta flere verdier ved statlig styre. Statlig styre og dets verdier er nært knyttet til kapasitet og omfanget av oppgaver og ansvar. Slik sett er det logisk at store kommuner med komplekst forvaltningsansvar og mye ressurser kan forventes å nærme seg verdier for statlig styre.

På den andre siden evner små kommuner potensielt å ivareta flere verdier ved lokalt selvstyre. Verdier til lokalt selvstyre er nært knyttet til nærhet mellom beslutning og borger. Slik sett er det nærliggende at små kommuner med mindre avstand kan forvente å føre borgerne nærmere beslutningene. En av forventningene som springer ut av de teoretiske argumentene om statlig og lokalt styre, er at *store kommuner evner å opprettholde fordeler ved desentralisering og samtidig minimere ulemper ved desentralisering som ressurs- og kapasitetsutfordringer*. Store kommuner kan potensielt opprettholde fordeler ved desentralisering, fordi store kommuner på lik linje som små kommuner, er en desentralisert styreform.

Etter grundig gjennomgang av teori om lokalt selvstyre og statlig styre, rettes søkelyset mot Dahl og Tufte sine argumenter for store og små kommuner. Argumentene for lokalt selvstyre og statlig styre knyttes også oppimot argumentene for store og små kommuner. Systemkapasitet handler om enheters muligheter til å løse komplekse problemer, mens borgereffektivitet handler om enheters evne til å lytte til innbyggernes behov. Ut ifra teoretiske argumenter om store kommuner utledes det forventninger om at *større kommuner*

i større grad evner å følge opp og ivareta ratifiseringen av CRPD, rettighetsfestingen av BPA og BPA-rundskrivene og store kommuner evner i større grad å levere et rettferdig og mer standardisert tjenestetilbud. Ut ifra teoretiske argumenter om små kommuner utledes det forventninger om at små kommuner innehar færre spesialiserte yrkesansatte, og med dette har mindre mulighet til å sette seg inn i saker som anses som omfattende og komplekse og små kommuner bidrar til at beslutningene er mer i tråd med innbyggernes behov. De teoretiske forventningene settes oppimot funnene i analysekapittelet.

4.1 Flernivåforvaltning

4.1.1 Manglende kunnskap om lokale forhold og direkte interesse i resultatene

Et av argumentene som taler for desentralisering, er at sentrale politikere mangler detaljert og inngående kunnskap om lokale anliggender (Mill 1972 [1863], s. 388). Mill skriver: «I need not dwell on the deficiencies of the central authority in detailed knowledge of local persons and things» (Mill 1972 [1863], s. 388). Som en følge av dette, får ikke de sentrale politikerne den nødvendige innputten de trenger for å ta riktige og gode beslutninger på vegne av de lokale innbyggerne. Herunder bygges det opp en antagelse om at det bare er lokale myndigheter som innehar tilfredsstillende kunnskap om lokale anliggender. Et annet argument, som også taler for desentralisering, er argumentet som tar for seg lokale myndigheter sin interesse i resultatene av beslutningene. Mill skriver nemlig at lokale myndigheter har «a far more direct interest in the result» (Mill 1958 [1861], s. 224). På grunn av dette, kan det forventes at lokale myndigheter har større insentiver til å legge de lokale beslutningene til rette for innbyggernes interesser. Denne teoretiske antagelsen bygger opp under en idé om at lokale myndighetspersoner har større interesser i å sikre tilfredsstillende utfall av beslutningene, enn det sentrale myndighetspersoner har.

4.1.2 «Lokale myndighetspersoner er mindre intelligente og har mindre ressurser»

Balansen blir imidlertid forskjøvet når argumentasjonsrekken blir supplert med andre argumenter som taler for sentralisering. Mill legger blant annet til grunn at lokale

myndighetspersoner «are almost certain to be of a much lower grade of intelligence and knowledge than (...) the national executive» (Mill 1958 [1861], s. 224). Det er tydelig at Mill mener det er nødvendig å forvalte oppgaver som krever mye kunnskap, til sentrale forvaltningsorgan, fordi de sterkeste fagmiljøene med mest kunnskap ofte blir plassert på sentralt nivå.

I denne argumentasjonsrekken blir det også uttrykt at lokale myndigheter har mindre ressurser i forhold til sentrale myndigheter (Mill 1958 [1861], s. 224). Dette betyr at når oppgavene krever flere ressurser, vil det kunne argumenteres for at oppgavene bør tilfalle et sentralt forvaltningsorgan. Det er tydelig at de teoretiske antagelsene bak sentraliseringsargumentene kan fundamenteres i en idé om at det er de sentrale myndighetspersonene som både innehar nok kunnskap og ressurser til å forvalte komplekse offentlige oppgaver på en tilfredsstillende måte. Selv om balansen forskyves, introduseres det flere argumenter for lokalt selvstyre.

4.1.3 Dannelselse og opplæring i demokrati gjennom lokale verv

Mill argumenterer videre for lokale og politiske myndighetsorganer, fordi det resulterer i offentlig utdanning av medborgere (Mill 1972 [1863], s. 378). Med dette mener han at når innbyggerne får mulighet til å ta på seg offentlig verv, innebærer dette en dannelsesverdi. Mill legger til grunn at det er gjennom deltakelse på lokalt nivå at individer «learns democracy» (Mill referert i Pateman, 1970, s. 31). Ut ifra dette kan det argumenteres for at individer må delta i den lokale politikken for å «lære demokrati». På denne måten blir deltakelse på lokalt plan en demokratiserende læringsprosess. Disse argumentene kan kalles for dannelses- og opplæringsargumentet. Den teoretiske antagelsen som disse argumentene bygges på, kan lokaliseres i en grunntanke om at innbyggere på lokale plan i større grad deltar i politikken gjennom lokale verv, og på denne måten tilegner seg mer kunnskap om demokratiet.

Ut ifra Mill sine for- og motargumenter om desentralisering, er det tydelig at den beste løsningen ikke er en enten-eller-løsning. Det vil si at løsningen, i Mill sine øyne, hverken innebærer en ren desentraliseringsløsning, eller en sentraliseringsløsning. Som vist, legger

Mill ulike argumenter og antagelser til grunn for og mot desentralisering. De ulike argumentene fordrer at ulike oppgaver tilfaller både lokale og sentrale myndighetsorganer, og at organene samarbeider med hverandre slik at de best kan supplere hverandre. Mill mener det bør være en arbeidsdeling mellom sentrale og lokale myndigheter. Dette kommer som et resultat av at de lokale myndighetene egner seg best til å gjennomføre visse oppgaver, mens sentrale myndigheter egner seg best til å gjennomføre andre oppgaver. Nedenunder demonstreres det hvordan Mill legger opp til at flere forvaltningsoppgaver bør delegeres mellom både lokalt og statlig organ.

4.1.4 Samarbeid mellom lokale myndigheter og sentralt organ

Mill mener at fenomener som kan kategoriseres som «rendyrkede lokale» bør forvaltes av lokale myndigheter uten noen form for statlig styring (Klausen, 2004, ss. 74-75). Imidlertid mener han også at det noen ganger kan være nødvendig med statlig kontroll, selv om oppgavene utøves lokalt. Dette kan for eksempel være tilfelle når sentrale myndigheter har stor interesse av at utførelsen ikke varierer mellom ulike steder. Slike oppgaver kan for eksempel omfatte politivesenet (Mill 1958 [1861], s. 223).

Det kan også være nødvendig med et samarbeid mellom lokale myndigheter og sentralt organ, når «det knytter seg betydelige nasjonale interesser til ivaretagelsen [av oppgavene], men hvor det er nødvendig å knytte ivaretagelsen tett til lokale forhold» (Klausen, 2004, s. 75). For eksempel kan det være nødvendig å vie oppgaver, der man er avhengig av lokale tilpasninger, til den lokale forvaltningen. Disse oppgavene må ifølge Mill forvaltes lokalt, «men det er et åpent spørsmål hvor mye beslutningsmyndighet som skal delegeres til de lokale organer» (Klausen, 2004, s. 75).

4.2 Det økonomiske dilemmaet

Selv om Mill legger fram argumenter for og mot desentralisering, har han få argumenter som går på det økonomiske. På grunn av dette suppleres Mill med Wallace E. Oates sitt økonomiske dilemma. Oates sitt økonomiske dilemma tar for seg følgende argumenter: (1)

lokal tilpasning av tjenester til innbyggerne og (2) koordinerende politikk. Disse argumentene konkurrerer mot hverandre, da argumentet om lokal tilpasning fordrer lokalt selvstyre, mens argumentet om koordinerende politikk fordrer statlig styre.

Det økonomiske argumentet for desentralisering tar for seg ideen om «local accountability» (Oates, 2005, s. 357). Dette argumentet innebærer at lokale myndigheter kan skreddersy tjenestene til innbyggerne (Oates, 1972, s. 13). Som en konsekvens av desentralisering kan lokale myndigheter i større grad registrere innbyggernes preferanser for offentlige tjenester, og på denne måten være mer sensitive når det kommer til tilpasning av tjenester. Oates legger til grunn at den økonomiske effektiviteten blir forbedret når lokale myndigheter er lydhøre overfor forbrukernes preferanser (Oates, 1972, s. 13). Han legger også til grunn at jo mer «variasjon det er i preferanser mellom kommuner» (Borge, 2016, s. 1), dess større vil desentraliseringsgevinsten være. Den teoretiske antagelsen Oates utlegger, baserer seg altså på en idé om at det er økonomisk effektivt å tilrettelegge tjenestene med hensyn til brukernes preferanser og behov. Det antas videre at tilretteleggende tjenestetilpasning gir mest tilfredsstillende resultat innenfor desentraliserte enheter.

Det økonomiske argumentet som Oates legger fram som talende for sentralisering, er argumentet om at sentralisering fører til bedre håndtering av koordinerende politikk (Oates, 2005, s. 357). En sentralisert enhet vil i større grad kunne legge til rette for koordinerende politikk, i og med at den sentraliserte enheten favner et større område av flere lokaliteter. Den teoretiske antagelsen som ligger til grunn for argumentet om koordinerende politikk, baserer seg altså på grunntanken om at sentraliserte enheter i større grad evner å samorganisere og håndtere politikk på tvers av organer. I *Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism* står det:

Centralization allows a greater coordination of policies (i.e., the internalization of interjurisdictional externalities), but decentralized decision-making promotes accountability. (...) The choice between centralization and decentralization thus depends on the relative importance of interjurisdictional spillover effects versus the losses from reduced accountability under central control (Oates, 2005, s. 358).

Ut ifra sitatet er det tydelig at det er et klart spenningsforhold mellom økonomiske argumenter for og mot desentralisering. Dersom man går for sentralisering, får man en mer

velfungerende koordinering av politikk på tvers av lokaliteter, men man taper gevinsten av lokal tilpasning av tjenestene til innbyggerne. Denne gevinsten får bare maks uttelling når man desentraliserer tjenester.

4.3 Verdiene for lokalt selvstyre og statlig styre

Francesco Kjellberg legger fram en systematisert framstilling av det han kaller for «verdiene for lokalt selvstyre og statlig styre». Denne systematiske framstillingen implementerer flere av argumentene til Mill og Oates i verdiene for lokalt selvstyre og statlig styre. På grunn av at Kjellberg sin utlegning om verdiene for lokalt selvstyre og statlig styre, ofte regnes som autoritativ i statsvitenskapelige sammenhenger (Indset et al., 2012, s. 58), vil Kjellberg med verdiene bli tildelt mye plass i teoridelen.

Verdiene til det lokale selvstyret er ifølge Kjellberg (1) frihet eller autonomi, (2) demokrati eller deltakelse og (3) effektivitet (Kjellberg, 1995, s. 42). Mens verdiene til det statlige styret er (1) rettstrygghet, (2) effektivitet (en annen type effektivitet enn ved lokalt selvstyre), (3) fordeling av goder i samfunnet og (4) behovet for at nasjonale myndigheter håndterer makroøkonomiske faktorer (Kjellberg, 1995, ss. 45-47). Videre presenteres hver og en av verdiene for å få fram spenningsforholdet mellom lokalt selvstyre og statlig styre. Verdiene er relevante for å forklare forskjeller i saksbehandling mellom store og små kommuner. En forventning er nemlig at store kommuner evner å ivareta verdier ved både statlig styre og lokalt selvstyre. Mens små kommuner evner å ivareta verdier ved lokalt selvstyre.

4.3.1 Lokalt selvstyre og dets verdier

Frihet eller autonomi

I den første halvdel av det forrige århundre, var opprettelsen av lokale selvstyret et oppriktig forsøk på å begrense statens inntrenging og kontroll i lokalsamfunnene (Kjellberg, 1995, s. 42). Samtidig som dette var et faktum, var aldri målet med innføringen av lokale selvstyret, å avskaffe kontrollen til de sentrale myndighetene. Målet med innføringen var

snarere å etablere lokale organer som juridiske enheter, slik at også de lokale selvstyrene kunne være frie og autonome (Kjellberg, 1995, s. 42). Verdiene som ble vektlagt – frihet eller autonomi – skulle ikke være en barriere for nasjonale myndigheters påvirkning i lokale forhold. De skulle heller være et hinder for sentrale myndigheters vilkårlige inngrep i lokale forhold (Kjellberg, 1995, s. 42). Som en følge av disse verdiene, ble etter hvert den lokale autonomien et instrument for å realisere kommunale interesser (Kjellberg, 1995, s. 42).

Det kommunale frihetsbegrepet har endret seg over tid. Tidligere dreide frihetsbegrepet seg om frihet *fra* noe, nemlig utidig innblanding av staten (Kjellberg, 1995, s. 43). Etter hvert har begrepet skiftet form og fått et nytt innhold. I nyere tid handler begrepet om frihet *til* noe, nemlig å dyrke kommunale interesser og verdier (NOU 1990: 13, s. 70). På denne måten ble ikke lenger autonomien for kommunale organer oppfattet som noe negativt. I stedet for at opprettelsen av lokale selvstyrer skulle være et hinder mot utidig innblanding fra staten, ble heller opprettelsen et virkeliggjøringsmiddel der «det lokale fellesskapets interesser» (NOU 1990: 13, s. 70) og verdier ble virkeliggjort.

Men det stilles spørsmålsteget til hvorvidt frihets- og autonomiværdien blir virkeliggjort i kommunene. For eksempel har norske myndigheter opp igjennom tidene iverksatt forskjellige særlover. På denne måten har staten bidratt til en begrensning av det kommunale handlingsrommet (NOU 1990: 13, s. 70). Samtidig som dette har vært tilfelle, har også kommuner ved ulike anledninger latt «være å iverksette statlige bestemte tiltak på grunn av manglende økonomiske ressurser» (NOU 1990: 13, s. 71). I dette tilfelle er det mer naturlig å snakke om kommuners frihet fra noe: nemlig friheten fra å iverksette økonomiske tiltak. Frihetsbegrepet er med andre ord ikke statisk, herunder konkurrerer frihet *til* noe med frihet *fra* noe.

Demokratisk deltakelse

Aktiv innbyggerdeltakelse og styrking av demokratiet er to underkategorier som i stor grad forklarer verdien demokratisk deltakelse (Kjellberg, 1995, s. 43). Når innbyggerne engasjerer seg i løsninger av dagligdagse utfordringer på det lokale plan, kan det argumenteres for at insentivene til å engasjere seg er større, fordi innbyggerne bringes nærmere både utfordringene og løsningene (Kjellberg, 1995, s. 43). Med andre ord har

kommuner som formål å minske «avstanden mellom de styrende og de som blir styrt» (NOU 1990: 13, s. 72).

På lik linje med Mill, legger Kjellberg til grunn at kommuneinstitusjonen kan oppfattes som en opplæringsarena i demokratiet. Dette argumenteres det for, fordi de lokale selvstyrene legger til rette for styrking av demokrati når lokalinnbyggerne kan engasjere seg i «saker som angår fellesskapet» (NOU 1990: 13, s. 71) og lokalinnbyggerne må belage seg på å arbeide fram kollektive løsninger (NOU 1990: 13, s. 71). I dette argumentet ligger det også en antagelse om at det er en kopling mellom lokal deltakelse og solidaritetsfølelse i samfunnet (Kjellberg, 1995, s. 44). Ut ifra dette er det naturlig å trekke en slutning om at lokale selvstyrer reduserer sannsynligheten for politisk fremmedgjøring.

Effektivitet

Kjellberg sitt argument om effektivitet i lokale organer ligner i stor grad på Oates sitt argument om økonomisk effektivitet og innbyggernes preferanser for offentlige tjenester. Argumentet til Kjellberg går ut på å opprettholde og styrke lokale institusjoner, ved å overlate håndteringen av avviket mellom behovene og kravene fra innbyggerne i samfunnet til lokalt folkevalgte (Kjellberg, 1995, s. 44). I tillegg argumenterer Kjellberg for at de lokale institusjonene tilbyr den mest effektive måten å produsere offentlige goder på (Kjellberg, 1995, s. 44). Det er viktig å understreke at effektivitetsbegrepet, i denne sammenheng, ikke kan knyttes oppimot «en snever bedriftsøkonomisk oppfatning av effektivitet» (NOU 1990: 13, s. 72), men heller oppimot «forholdet mellom faktiske behov og produserte tjenester» (NOU 1990: 13, s. 72).

Logikken bak effektivitetsargumentet er tredelt: (1) den lokale institusjonen representerer «den nødvendige kunnskap om lokale behov og om muligheten til å dekke disse ved politisk handling» (NOU 1990: 13, s. 72). På grunn av dette vil de kommunale institusjonene «ta hånd om den nødvendige lokale kunnskap for politisk handling» (NOU 1990: 13, s. 72), på en bedre måte enn andre offentlige organer. (2) De kommunale institusjonene vil fungere best som koordinator av tjenesteproduksjon, når målet også er å dekke det lokale behovsmønsteret på en optimal måte (NOU 1990: 13, s. 72). (3) Og de kommunale institusjonene kan i større grad enn andre offentlige organer legge til rette for tilpasning av

tjenester (NOU 1990: 13, s. 72). Dette kan skje fordi den politiske prosessen «bringes i best mulig samsvar med de lokale forutsetninger» (NOU 1990: 13, s. 73).

Selv om det lokale selvstyret innehar en effektivitetsverdi, innehar også statlig styring den samme verdien. Effektivitetsverdien til statlig styring har åpenbart et annet innhold enn effektivitetsverdien til lokalt selvstyre (Kjellberg, 1995, s. 46). Disse to verdiene kan også settes opp mot hverandre i et motsetningsforhold. Som tidligere nevnt, inneholder også statlig styre en rekke andre verdier. Kjellberg definerer disse verdiene som (1) «uphold the rule of law» (Kjellberg, 1995, s. 45), (2) «efficiency» (Kjellberg, 1995, s. 46), (3) «redistribution in society» (Kjellberg, 1995, s. 46) og (4) «the need on the part of the national government to cope with macroeconomic factors» (Kjellberg, 1995, s. 47).

Det kan tenkes at verdier for statlig styre kan belyse sider ved store kommuner som kapasitet, kompetanse og ressurser. Verdier som blant annet rettstrygghet, liv og helse, og beskyttelse av minoritetsgrupper legges til grunn for statlig styre. Østerud mener verdier som sikkerhet, velferd og befolkningens livsvilkår også ivaretas innenfor store kommuner (2003, s. 153). Med utgangspunkt i store kommuners størrelse og kapasitet kan store kommuner potensielt også ivareta verdier som beskyttelse av minoritetsgrupper, liv, helse og rettstrygghet. Videre presenteres verdiene for statlig styre.

4.3.2 Statlig styre og dets verdier

Rettstrygghet

Det å ha rettstrygghet er en viktig verdi innenfor statlig styring. Denne verdien skal sørge for at enhver innbygger ikke blir behandlet på en tilfeldig måte av forvaltningen. Samtidig skal verdien sørge for at alle innbyggerne får det de har krav på ut ifra lovverket (Kjellberg, 1995, s. 45). Enhver innbygger skal ha muligheten til å gjøre seg kjent med hvilke rettigheter man har krav på, og på denne måten kunne bruke rettighetene til å forsvare sine egne interesser (Meld. St. 12 (2011-2012), s. 13). Med denne verdien gjør staten det mulig for borgerne å klage på hvert enkelt vedtak. Dette gjør også staten mer forutsigbar. Verdien skal sørge for at alle sammenlignbare saker blir behandlet på lik måte (Meld. St. 12 (2011-2012), s. 13). Det er

viktig å påpeke at moderne lokale myndigheter ofte mener de har den nødvendige ekspertisen som skal til for å sikre mennesker sine rettigheter (Kjellberg, 1995, s. 46).

Effektivitet

Den andre verdien knyttet til sentral styring handler om at de lokale myndigheter må produsere tjenester på en effektiv måte. Herunder er det avgjørende at «[p]ublic money is not to be wasted» (Kjellberg, 1995, s. 46). Et viktig mål for den sentrale myndigheten er å sørge for at produksjonen av offentlige ytelser ikke koster mer enn det som er forventet som rimelig (Kjellberg, 1995, s. 46). Ressursene i samfunnet skal altså bli forvaltet på en sånn måte at ressursene kommer fellesskapet til gode. Dette fordrer at den offentlige forvaltningen organiserer seg på en måte som gjør at det er de helhetlige og kostnadseffektive løsningene som får gjennomslag (Meld. St. 12 (2011-2012), s. 14).

Effektivitetsverdien som knytter seg til statlig styring, ligner på den Oates beskriver som «koordinerende politikk». Statens rolle er på mange måter å legge til rette for kommunenes handlefrihet, og på denne måten koordinere de lokale forvaltningsorganene, slik at kommunene har tilstrekkelig frihet til å gjøre nødvendige tilpasninger av tjenesteproduksjon (Meld. St. 12 (2011-2012), s. 14).

Fordeling av goder i samfunnet

Den tredje verdien handler om at staten vil sørge for tilsvarende tilgang til offentlige goder på tvers av forskjellige lokaliteter (Kjellberg, 1995, s. 46). I mange av velferdsstatene blir velferdstjenester levert av både kommuner og fylkeskommuner. På grunn av dette har verdien om fordeling av goder i samfunnet blitt viktig i argumentasjonen for at det er staten som «skal styre kommunar gjennom bruk av verkemiddel av ulik styrke» (Meld. St. 12 (2011-2012), s. 13).

Det er likevel ikke til å stikke under stol at lokale myndigheter i skandinaviske land har blitt en del av det større velferdsapparatet, og at lokalitetene har lagt mer vekt på både rettferdighet og omfordeling. Dette har ført til en endring i forholdet mellom lokale myndigheter og statlig styring, når det kommer til fordelingen av goder i samfunnet. Selv om

de lokale myndighetene også er en del av det større velferdsapparatet, og de på mange måter har blitt et velferdslaboratorium for staten (Baldersheim & Smith, 2011, s. 19), er det staten som først og fremst har myndighet til å overstyre kommunene og fordele goder dem imellom. Derfor tillegges denne verdien – fordelingen av goder i samfunnet – til det statlige styret (Kjellberg, 1995, s. 40), og ikke til de lokale myndighetene.

Behovet for at nasjonale myndigheter håndterer makroøkonomiske faktorer

En overordnet finansiell styring blir satt som en viktig verdi under statlig styring, fordi staten er det øverste styringsorganet. På denne måten har staten størst mulighet til å se det større bildet fra et mer overordnet perspektiv (Kjellberg, 1995, s. 47). Ifølge Kjellberg er det uansvarligheten selv som rår, om det statlige organet ikke er oppmerksom på mulige fallgruver som kan oppstå som en konsekvens av at det er flere lokale myndigheter underordnet et statlig organ (Kjellberg, 1995, s. 47).

Den nasjonaløkonomiske styringen bør ta for seg områder som «full sysselsetjing, stabil økonomisk vekst og berekraftig offentlige velferdsordningar» (Meld. St. 12 (2011-2012), ss. 13-14). På grunn av at kommunene er en stor velferdsleverandør, vil kommuneøkonomien «vere ein viktig del av den statlege økonomiske politikken» (Meld. St. 12 (2011-2012), s. 14).

Selv om Kjellberg legger til grunn tre verdier for lokalt selvstyre og fire verdier for statlig styre, har andre dokumenter i nyere tid utbrodert med enda flere verdier for statlig styre (Indset et al., 2012, s. 58). Stortingsmelding 12 (2011-2012) *Stat og kommune – styring og samspel* utbroderer verdiene til statlig styre med dobbelt så mange verdier. De fire andre tillagte verdiene i stortingsmeldingen er hensynet til (1) liv og helse, (2) urfolk og nasjonale minoriteter, (3) miljø og bærekraftig utvikling og (4) samfunnssikkerhet (Indset et al., 2012, s. 58). Videre blir de to første verdiene gjennomgått – (1) liv og helse og (2) urfolk og nasjonale minoriteter. Verdien om urfolk og nasjonale minoriteter, gjøres mer relevant for oppgaven, ved å kalle den for urfolk, nasjonale minoriteter og andre minoritetsgrupper. Herunder inngår funksjonshemmede – mennesker med assistansebehov – i sekkebetegnelsen minoritetsgrupper.

Liv og helse

Et grunnleggende behov som kan gi økte insentiver til nasjonal styring av kommunesektoren er verdien liv og helse (Meld. St. 12 (2011-2012), s. 14). Denne verdien kan føre til at det igangsettes tiltak på grunn av nasjonale behov, men det kan også føre til at den nasjonale styringen kommer på banen på grunn av enkeltmenneskets rett til helse og trygghet (Meld. St. 12 (2011-2012), s. 14). Et aktuelt eksempel er koronapandemien, da regjeringen satte i verk en rekke tiltak for å begrense smitten. Mange av disse tiltakene satte bånd på den kommunale styringen.

Urfolk, nasjonale minoriteter og andre minoritetsgrupper

I stortingsmelding 12 (2011-2012) står det at statlige myndigheter har et særlig ansvar for å sikre «omsynet til samar som urfolk og nasjonale minoriteter» (s. 14). Videre står det at staten «skal verne om eksistensen og identiteten til ulike etniske, religiøse og språklege grupper med langvarig tilknytning til Noreg og leggje tiløva til rette for at deira kultur, identitet og eigenart kan vidareutviklast» (Meld. St. 12 (2011-2012), s. 14). Dette følger blant annet av at norske myndigheter er bundet til internasjonale avtaler og regler (Meld. St. 12 (2011-2012), s. 14). Herunder er også norske myndigheter forpliktet til å følge opp funksjonshemmedes rettigheter gjennom både internasjonale avtaler og nasjonale lovverk.

4.4 Spenningsforholdet: lokalt selvstyre versus statlig styre

Fram til nå er Mill og Oates sine argumenter for desentralisering og sentralisering presentert. Ut fra deres argumenter vises hvilke teoretiske antagelser som fordres. I tillegg er Kjellberg sine verdier for lokalt selvstyre og statlig styre lagt fram, samt stortingsmelding 12 (2011-2012). Som vist ovenfor, drar Kjellberg på flere bidrag fra Mill og Oates når han presenterer verdiene. Således bakes flere av argumentene fra disse teoretikere inn i Kjellberg sine verdier. I den følgende delen vil verdiene til Mill, Oates og Kjellberg oppsummeres i to forskjellige argumenter: et for desentralisering og et for sentralisering.

Det er tydelig at lokalt selvstyre fordrer andre verdier enn statlig styre, og omvendt. Mill, Oates og Kjellberg framhever både fordeler og ulemper ved desentralisering og sentralisering. Disse argumentene for og mot krystalliserer seg i et spenningsforhold mellom det lokale selvstyret og det statlige styret. Det er tydelig at argumentene til Mill, Oates og Kjellberg fordrer at det må gjøres avveininger mellom verdiene til det lokale selvstyret og det statlige styret. Når det gjelder verdiene til det lokale selvstyret, kan disse utspringe i et oppsummerende argument om at det er de lokale myndighetene som i størst grad evner å tilrettelegge for lokale tilpasninger av tjenester. Dette oppsummerende argumentet kan begrunnes i de forskjellige verdiene.

Eksempelvis legger verdien om frihet eller autonomi til rette for at kommuner kan behandle saker forskjellig (Baldersheim & Smith, 2011, s. 51). Som et resultat av at kommuner kan behandle saker forskjellig, legges det opp til at kommunene kan ha ulike tjenestetilbud som samsvarer med innbyggernes preferanser. Når det gjelder den andre verdien om demokratisk deltakelse, fordrer dette at innbyggerne får ta del i beslutningene. Dersom man legger til grunn at det finnes lokale variasjoner mellom preferansene til innbyggerne, vil denne verdien øke sannsynligheten for at innbyggerne kan påvirke beslutningene til å hensynta variasjonene. Den tredje verdien om effektivitetskravet, fordrer intern tilpasning av tjenester, fordi effektiviteten øker som et resultat av at lokale myndigheter har større kunnskap om lokale forhold, og med dette tilrettelegger ut ifra de lokale anliggender.

Når det kommer til statlig styre derimot, kan disse verdiene oppsummeres i et argument om at det statlige styret i størst grad evner å levere et rettferdig og standardisert tjenestetilbud, uavhengig av bostedsadresse. Dette oppsummerende argumentet kan begrunnes i verdiene for det statlige styret. Eksempelvis antas det at verdien om rettstrygghet fungerer som en beskyttelsesverdi, der innbyggerne i staten blir beskyttet med sine rettigheter. Når det gjelder verdien om økonomisk effektivisering, der hensikten er å ikke drive med sløseri av offentlige midler, er det grunn til å forvente at dette fører til en påpasselighet. Påpasseligheten kan videre forplante seg ut i en overordnet kontroll, der staten til enhver tid har oversikt og ikke delegerer forskjellige tjenester til samme grupper. Dette kan videre føre til en standardisering av tjenester (Ervik et al., 2021, s. 65). Verdien som tilsier at sentralisering fører til en jevnere fordeling av offentlige goder i samfunnet, er på mange måter med på å underbygge

oppsummeringsargumentet om at statlig styre evner å levere et rettferdig og standardisert tjenestetilbud.

Med BPA på kommunalt nivå, har kommunene autonomi til å behandle saker forskjellig. Per dags dato følger eksempelvis ikke BPA-vedtak personen ved flytting til annen kommune eller bydel. Kommunene har frihet til å foreta egne vurderinger uavhengig av andre kommuners tidligere vurderinger. Dette gjør at kommunene kan skreddersy tjenestetilbudet ut ifra innbyggernes behov. Eksempelvis kan det være at en gitt gruppe mennesker, funksjonshemmede, bosetter seg i en gitt kommune. Da er det mer kostnadseffektivt at kommunen får frihet til å prioritere tjenester for funksjonshemmede, og nedprioritere andre tjenester som ikke samsvarer med innbyggernes behov. Brukere kan også flytte til en annen kommune med hensikt om å få et større vedtak.

En overføring av BPA fra kommunalt til statlig nivå vil kunne føre til at brukere får færre instanser å forholde seg til. Per dags dato må yrkesaktive BPA-brukere forholde seg til to ulike assistanseordninger: BPA fra kommunen og funksjonsassistanse fra Nav. For den enkelte kan det oppleves som tungvint å forholde seg til flere ulike instanser, for noe som kan kategoriseres som samme sak (NOU 2000: 22, s. 96). En overføring av BPA til statlig nivå vil potensielt føre til eliminert risiko for endret vedtak ved flytting og færre saksbehandlinger for det kommunale byråkratiet. Dersom statliggjøring fører til at alle BPA-vedtak blir sett under ett, kan det potensielt også føre til større grad av oversyn og kontroll.

Ut ifra gjennomgangen av fordeler og ulemper er det tydelig at desentraliserings- og sentraliseringsargumentene kan krystalliseres i to oppsummeringsargumenter som står i et spenningsforhold til hverandre. Dersom man eksempelvis ønsker å gå for rettferdig fordeling og standardisering, kan dette gå på bekostning av tjenestetilpasning til de lokale innbyggerne. Dette gjelder også vice versa; om man vil prioritere lokal tjenestetilpasning kan dette gå på bekostning av rettferdig fordeling og standardisering på tvers av lokaliteter.

Ut ifra den teoretiske diskusjonen med Mill, Oates og Kjellberg sine desentraliserings- og sentraliseringsargumenter, er det ikke opplagt om BPA bør legges til lokalt eller sentralt nivå. Som den teoretiske diskusjonen impliserer, er det hensyn som både taler for kommunal og statlig BPA. Men eksisterer det et alternativ der det er mulig å oppnå fordeler fra begge verdener: både sentralisering og desentralisering? Det kan tenkes at store kommuner innehar

enkelte av fordelene ved sentralisering på grunn av kommunenes størrelse og kapasitet. Samtidig som store kommuner på lik linje som små kommuner trolig innehar flere av de samme desentraliseringsverdiene.

4.5 Systemkapasitet versus borgereffektivitet

I tillegg til at det er ulike verdier som fordrer lokalt og statlig selvstyre, har ulike kommuner forskjellige forutsetninger for å ivareta oppgaver. Herunder demonstreres hvordan de ulike verdiene for lokalt og statlig styre underbygger fordeler og ulemper ved store og små kommuner.

Det er grunn til å tro at kommuner med stor kapasitet både har evnen til å opprettholde fordelene med desentralisering, samtidig som de har evnen til å minimere ulempene med lokalt selvstyre. Dette kan tenkes fordi kommuner med stor kapasitet er nærmere kapasitetsevnen til det statlige styre, sammenlignet med kommuner med mindre kapasitet. På den andre siden kan det tenkes at spenningene mellom det lokale og sentrale nivået blir altfor voldsomme, dersom kommunene har redusert kapasitet. Dette kan tenkes fordi det statlige nivået alltid har større kapasitet enn kommunene, på grunn av størrelsen. Når kommunene innehar redusert kapasitet forsterkes kontrastene mellom stat og kommune. Ut ifra dette vil det åpenbart være hensiktsmessig å trekke fram Robert A. Dahl og Edward R. Tufte sine teoretiske synspunkter om kommunestørrelse.

Ifølge Dahl og Tufte er idealenheten en enhet som tilfredsstillende to kriterier: (1) kriteriet om borgereffektivitet, og (2) kriteriet om systemkapasitet (Dahl & Tufte, 1973, s. 20).

Borgereffektivitet handler om det lokale demokratiet. Dette kriteriet henspiller seg mot innbyggernes muligheter til innflytelse og politisk deltakelse. Systemkapasitet, på den andre siden, tar for seg «lokalsamfunnets evne til å løse konkrete problemer, og til å kunne tilby borgerne varer og tjenester på en kvalitativ god og kostnadseffektiv måte» (Jacobsen & Holtskog, 2013, s. 408). Dahl og Tufte sin presentasjon av kriteriene viser at disse går på bekostning av hverandre. Enten må man prioritere store enheter med stor grad av systemkapasitet, eller så må man prioritere små enheter med stor grad av borgereffektivitet.

I små enheter er avstanden mellom borger og beslutning mindre. På denne måten blir politikken som gjennomføres mindre abstrakt for borgerne. Det antas at kriteriet om borgereffektivitet ivaretas best av små enheter, der borgerne bringes nærmere beslutningene. Store enheter kan i større grad ta ansvar for en større rekkevidde av politiske spørsmål (Lassen & Serritzlew, 2011, s. 238). Det antas at store enheter i større grad ivaretar kriteriet om systemkapasitet, da større enheter gjerne har flere ressurser, flere ansatte med spesialiserte utdannelser og mer kapasitet til å ivareta innbyggernes behov for tjenester og løse komplekse problemer (Grastveit, 2016, s. 34). Spesialisering er viktig (Dahl & Tufte, 1973, s. 33), fordi det gjør enheter mer «rustet til å løse konkrete problemer» (Jacobsen & Holtskog, 2013, s. 411).

Dahl og Tufte sine resonneringer ligger tett opptil verdiene til Mill, Oates og Kjellberg. Eksempelvis argumenterer Mill, Oates og Kjellberg for at desentralisering fører innbyggerne nærmere beslutningene. De argumenterer videre for at dette fører til offentlig utdannelse av borgerne. Dette desentraliseringsargumentet ligner i stor grad på Dahl og Tufte sin verdi for små enheter: borgereffektivitetskriteriet. Som nevnt ovenfor tilsier dette kriteriet at små enheter reduserer avstanden mellom borger og byråkrat. På denne måten fører små enheter til at byråkrattene blir mer lydhøre overfor borgernes behov. På den andre siden argumenterer Mill, Oates og Kjellberg for at sentralisering fører til flere ressurser og mer kunnskap omkring et komplekst fenomen. Denne argumentasjonen ligger tett opptil Dahl og Tufte sin verdi for store enheter: systemkapasitet. Som tidligere vist tilsier systemkapasitetsargumentet at store enheter bidrar til flere spesialiserte yrkesansatte, mer ressurser og mer kapasitet.

4.5.1 Forventninger til empiriske funn

Store kommuner

Systemkapasitetsargumentet kan på mange måter være med på å underbygge enkelte av sentraliseringsargumentene. For eksempel tilsier systemkapasitetsargumentet at store kommuner i større grad enn små kommuner innehar flere spesialiserte yrkesansatte. Dersom dette er tilfellet, betyr det at store kommuner har flere ressurser til å ansette mennesker med kunnskap og bakgrunn innenfor funksjonshemmingsfeltet. Ut ifra dette kan det utledes en forventning til empiriske funn: *store kommuner evner i større grad å følge opp og ivareta*

ratifiseringen av CRPD, rettighetsfestingen av BPA og BPA-rundskrivene sammenlignet med små kommuner. På grunn av kommunestørrelse kan det tenkes at store kommuner innehar sterkere fagmiljøer med mer kunnskap sammenlignet med små kommuner. Siden systemkapasitetsargumentet både omfatter at store kommuner har større fagkompetanse og kapasitet, kan det utledes en annen forventning til empiriske funn: *store kommuner evner i større grad å levere et rettferdig og mer standardisert tjenestetilbud, sammenlignet med små kommuner.* Rettferdig kan forstås som likebehandling av BPA-søknader på tvers av kommunegrensene, men også som kommunenes evne til å behandle søknader etter artikkel 19 i CRPD. I oppgaven vurderes begge forståelser av rettferdig.

Det er åpenbart at disse argumentene stiller sterkere i et statlig styre. Men som det argumenteres for, kan likevel disse systemkapasitets- og sentraliseringsargumentene brukes til å underbygge fordelene ved store kommuner. Som vist i den teoretiske gjennomgangen av sentraliserings- og desentraliseringsargumentene, er det flere fordeler ved sentralisering. Og selv om det ikke er gitt at de andre fordelene ved sentralisering faktisk er fordeler innenfor de store kommunene, kan det likevel argumenteres for at store kommuner har mindre utfordringer med disse verdiene sammenlignet med små kommuner. I tillegg til at det trolig er mindre forskjeller mellom statlig styre og store kommuner når det kommer til oppgaveutførelse og styringsenhetens ressurser, kan det også argumenteres for at store kommuner innehar flere av fordelene ved desentralisering. Det skyldes at kommuner er en desentralisert styreform, uavhengig av om kommunen er liten eller stor.

Ut ifra dette kan det tenkes at avveiningen mellom desentralisering og sentralisering blir mindre akutt i kommuner med stor kapasitet. Summa summarum kan det utledes en overordnet forventning som bærer frukter av den teoretiske gjennomgangen ovenfor: *store kommuner ivaretar flere av verdiene knyttet til sentralisering, samtidig som kommuner i kraft av å være kommuner innehar flere av verdiene til desentralisering.* Ut ifra denne forventningen trekkes det en slutning om at store kommuner evner å leve opp til flere verdier som assosieres både med statlig styre og lokalt selvstyre.

Små kommuner

Etter teorien til Mill, Oates og Kjellberg, er det sannsynlig at små kommuner vil ha større vanskeligheter med å oppfylle sentraliseringskriteriene enn store kommuner. Ut ifra Dahl og Tufte sine teoretiske antagelser, vil små kommuner inneha verdien borgereffektivitet, men

ikke systemkapasitet. Borgereffektivitetsverdien tilsier at små enheter har større evne til å lytte til befolkningens behov, og handle deretter. Men på grunn av at små kommuner har mindre fagressurser og kapasitet tilgjengelig, oppfyller de ikke kriteriet systemkapasitet. Dette gjør avstanden mellom små kommuner og statlig styre større enn avstanden mellom store kommuner og statlig styre. Sentraliseringsverdiene vil med dette slå negativt ut i små kommuner. For eksempel er det grunn til å tro at oppgavebehandling i små kommuner fører til større variasjon i tjenestetilbud kommuner seg imellom.

Ut ifra Dahl og Tuftes sine kriterier, kan det utledes en forventning: *små kommuner innehar færre spesialiserte yrkesansatte, og med dette har disse kommunene mindre mulighet til å sette seg inn i saker som anses som omfattende og komplekse.* Det kan argumenteres for at saksbehandlingen av BPA-vedtak er et komplekst fenomen, da saksbehandlerne bør være godt kjent med rundskriv, rettighetsfesting og CRPD for å fatte tilfredsstillende vedtak. Det er derimot viktig å understreke at små enheter fører borgerne nærmere beslutningene. En annen forventning kan derfor være at: *små kommuner bidrar til at beslutningene er mer i tråd med innbyggernes behov.*

En oppsummering av forventningene for både store og små kommuner er følgende: *der store kommuner evner å leve opp til flere av verdiene som assosieres med sentralisering og desentralisering, vil små kommuner ha større vanskeligheter med å leve opp til verdiene som assosieres med statlig styre.*

For å undersøke om de overnevnte teoretiske forventningene passer overens med store og små kommuners faktiske praktisering av BPA-ordningen, er casene valgt strategisk. Dette opplegget muliggjør caseutvelging ut ifra casenes egenskaper. Dermed varierer casene på den teoretiske variabelen av interesse: kommunestørrelse. For å få detaljert informasjon om kommunens behandling av BPA-søknader, er det gjennomført semi-strukturerte intervjuer. I neste kapittel vil valg av design og metode beskrives mer inngående, samt svakheter og styrker ved forskningsopplegget.

5. Metode

Formålet med dette delkapittelet er å synliggjøre de metodiske valgene, og således øke oppgavens etterprøvnbarhet og troverdighet. Etterprøvnbarhet gir andre forskere mulighet til å gå studiet etter i sømmene. Samtidig muliggjør det også kritikk og korrigerende fra forskningsverdenen (Hellevik, 2002, s. 16). En omfattende og nøyaktig presentasjon av metodestegene er avgjørende for å gi leseren mulighet til å «foreta en selvstendig *kontroll* av om konklusjonene (...) er tilstrekkelig underbygd av resultatene» (Hellevik, 2002, s. 16). I delkapittelet redegjøres det aller først for egen bakgrunn som BPA-bruker og rolle innenfor funksjonshemmedemiljøet. Videre utdypes og drøftes forskningsdesign for oppgaven og gjennomføringen av datainnsamlingen. Avslutningsvis, i dette kapittelet, drøftes oppgavens metodologiske svakheter og styrker. Her vektlegges validitet og reliabilitet.

5.1 Forskerens rolle og bakgrunn

Jeg er selv arbeidsleder og bruker i egen BPA-ordning. Dette nevnes innledningsvis i alle de semi-strukturerte intervjuene. Med dette var målet å skape et fortrolig og åpent rom under intervjusituasjonen. Det kan tenkes at denne åpenheten gjorde det enklere for BPA-søknadsskriverne å fortelle om utfordrende situasjoner rundt BPA-saksbehandlingen og eget BPA-vedtak. Denne intervjueffekten blir nærmere drøftet i 5.7.2.

I tillegg er det verdt å nevne at jeg har hatt flere sentrale verv i både Norges Handikapforbund og Norges Handikapforbunds Ungdom, og er en sentral stemme i likestillingskampen for funksjonshemmedes rettigheter i Norge. For å rekruttere informanter har jeg brukt mitt organisasjonsnettverk som mellomledd. Det kan tenkes at min organisasjonsbakgrunn har gjort det enklere for meg å opprette dialog med informanter. Dette diskuteres nærmere i underkapittelet 5.4.

Mine bakgrunnskunnskaper om funksjonshemmedemiljøet og egne erfaringer omkring det å søke BPA, være arbeidsleder og bruke BPA har gitt meg forhåndskunnskaper som andre ikke-funksjonshemmede uten BPA-vedtak ikke besitter. Det er viktig at spørsmålene som stilles er relevante (Blair et al., 2014, s. 49), og jeg opplever at min bakgrunn som BPA-bruker har gitt meg større mulighet til å sørge for nettopp dette. Her er det imidlertid viktig å understreke at det også er ulemper ved min rolle og bakgrunn. Eksempelvis kan min erfaring

som BPA-bruker og arbeidsleder ha ført til mer tilbakeholdne og politisk korrekte svar fra saksbehandlerne.

5.2 Norsk senter for forskningsdata: helsedata og personopplysninger

For å komme i kontakt med respondenter er personopplysninger som navn og epostadresse innhentet. Alle intervju er også tatt opp med lydopptaker. Andre data som også behandles, omtales som særlige kategorier av personopplysninger ifølge personvernforordningen (NSD, u.å.). Disse dataene er helsedata, og de anses som nødvendige for realiseringen av forskningsformålet, grunnet behovet om opplysninger om brukernes behov for assistanse og om det foreliggende BPA-vedtaket samsvarer med brukernes faktiske behov for bistand. Grunnet dataenes art ble prosjektet meldt inn til Norsk Senter for forskningsdata (NSD). Om lag en måned etter prosjektinnmelding, ble prosjektet godkjent.

I løpet av meldeskjemaet måtte det legges ved informasjonsskriv og samtykkeskjema⁷. Siden prosjektet består av to forskjellige utvalg – BPA-søknadsskrivere og saksbehandlere av BPA-søknader – måtte det utformes to forskjellige informasjonsskriv. En avgjørende del av informasjonsskrivene er å sørge for at informantene får tilstrekkelig informasjon om prosjektet og at informantene kan gi samtykke frivillig (Kvale & Brinkmann, 2018, s. 104). På grunn av dette ble studien sendt skriftlig til alle informanter. I tillegg fikk informantene mulighet til å stille spørsmål om prosjektet, før intervjuene begynte.

For å sørge for sikker lagring av dataene ble lydopptak lagret på lagringshotell. I tillegg ble UiO sin Nettskjema-diktafon brukt som reserveopptaker. Både Nettskjema-diktafon og lagringshotell anses for å være trygge plasser for behandling og lagring av fortrolige data som helseopplysninger. For å verne om personopplysninger og helseopplysninger er alle informantene anonymisert. De signerte samtykkeskjemaene og koblingsnøkkelen som kobler de anonyme dataene til informantene i opplegget, ble lagret på kryptert minnepinne, adskilt

⁷ Se vedlegg I og vedlegg II for samtykkeskjema til henholdsvis søknadsskrivere og kommunebyråkrater

fra dataene de tilhører (UiO, 2019). Omfanget av anonymisering går nærmere gjennom i 5.5.2.

5.3 Forskningsdesign og metode

Designet for oppgaven er kvalitativt, nærmere bestemt case-studium. Dette designet er valgt fordi det gir dyptgående innsikt i et avgrenset fenomen (Gerring, 2007, ss. 19-20). Slike studium kan både innebære en enkelt case og en håndfull av caser. I denne oppgaven er det fire forskjellige caser som kommer i form av fire forskjellige kommuner. Det er med andre ord en håndfull av caser.

I tillegg til at designet er kvalitativt, er det også komparativt. Designet for studien er mer presist most similar cases (MSC). Hensikten med å velge MSC som design, er å undersøke den teoretiske variabelen av interesse: kommunestørrelse. For å få til dette er det viktig at de andre uavhengige variablene, med unntak av variabelen av interesse, er like (Gerring, 2007, s. 131). En uavhengig variabel som er vurdert og hensyntatt er variabelen økonomi. Oppgavens teoretiske og strategiske vurderinger blir nærmere drøftet i 5.3.1.

Siden designet ikke er eksperimentelt, er det svært utfordrende å sikre likhet på alle operasjonaliserte uavhengige variabler. Eksempelvis kommer det fram i empirien at en av de små kommunene har deltatt på pilotkurs om funksjonshemmedes menneskerettigheter. Dermed kan systematisk variasjon også oppstå som et resultat av denne kommunens deltakelse i Bufdirs pilotkurs om menneskerettigheter.

For å sørge for at casene stiller tilnærmet likt på de uavhengige variablene, med unntak av variabelen av interesse, er casene valgt strategisk. Eksempelvis skiller casene seg på variabelen kommunestørrelse. Mens de andre variablene i stor grad er likere. Strategisk utvelgelse er en fruktbar metode, fordi casene kan velges ut ifra casenes egenskaper og metoden øker grunnlaget for teoretisk generalisering, som videre øker mulighetene for å «utvikle en helhetlig forståelse av» (Grønmo, 2016, s. 103) en større gruppe.

MSC forutsetter et minstetall på to caser (Seawright & Gerring, 2008, s. 304). Som nevnt består utvalget av fire forskjellige caser. Antallet caser er valgt for å sikre

sammenligningsgrunnlag på tvers. Utvalget av caser kan deles inn i to klasser: klasse 1 består av to kommuner med mellom 2500 og 7500⁸ innbyggere og klasse 2 består av to kommuner med mellom 80 000 og 150 000⁹ innbyggere. De teoretiske og strategiske vurderingene for valg av caser blir nærmere gjennomgått i 5.3.1.

For å gjennomføre en intens studie av de fire forskjellige kommunene, intervjues både BPA-saksbehandlere og BPA-søknadsskrivere. Intervju gir rikt datagrunnlag i form av ord og mening (Bryman, 2016, s. 374). For å både ha mulighet til å sammenligne data, undersøke om de teoretiske forventningene samsvarer med funnene i empirien og skape en samtaleaktig form på intervjuet (Gallagher, 2013, s. 193) er intervjuformen semi-strukturert. Strukturerte intervjuer virker gjerne mer direkte og intervenserende, mens ustrukturerte intervjuer reduserer graden av sammenlignbarhet. Semi-strukturert intervju som metode blir nærmere drøftet i underkapittel 5.6.

Det symptomatiske for små N-studier som case-design og semi-strukturerte intervjuer med få informanter er vanskeliggjøringen av statistisk generalisering. På den andre siden muliggjør case-studier både teoretisk og analytisk generalisering til en større klasse av caser: en større populasjon (Gerring, 2007, s. 20). I dette tilfellet er den større klassen av caser, kommuner med ulik kommunestørrelse. Teoretisk generalisering tar utgangspunkt i teoretisk forståelse av «de samfunnsforholdene som studeres» (Grønmo, 2016, s. 102). Dermed vil mulige resultater fra oppgaven synliggjøre kommunestørrelsens effekt på forvaltningsprosesser, og hvorvidt kommunens ressurser utgjør en forskjell for byråkratenes arbeid med søknader. I tillegg vil mulige resultater gi et inntrykk av brukernes opplevelser av kommunal forvaltning i store og små kommuner.

⁸ Tall fra statistikkbanken til Statistisk sentralbyrå 2022. For å unngå identifisering av kommunene er tallene om kommunestørrelse omtrentlige og ikke nøyaktige.

⁹ Tall fra statistikkbanken til Statistisk sentralbyrå 2022. For å unngå identifisering av kommunene er tallene om kommunestørrelse omtrentlige og ikke nøyaktige.

5.3.1 Teoretiske og strategiske vurderinger: størrelse, økonomi og fylker

For å belyse problemstillingen om størrelse, er kommunene valgt ut ifra karakteristikker som folketall. Opplysninger om folketall er hentet fra statistikkbanken til Statistisk sentralbyrå.

De små kommunene i utvalget innehar som nevnt mellom 2500 og 7500 innbyggere.

Utgangspunktet for folketallstørrelsen er medianen på kommuners folketall i 2022.

Medianstørrelsen ble brukt som utgangspunkt for å unngå ekstreme case med under tusen innbyggere i utvalget. De minst befolkede kommunene har svært få ansatte, og det er stor sannsynlighet for at det er nabokommunen – vertskommunen – som utfører tjenester.

Det er også større sannsynlighet for at kommuner som hverken er ekstremt store eller ekstremt små, ligner hverandre på andre variabler som for eksempel ansatte i administrasjonen. I tillegg er det større sannsynlighet for at disse kommunene er representative caser for kommunesektoren. Siden MSC forutsetter at casene er like på alle andre operasjonaliserte uavhengige variabler, med unntak av variabelen av interesse, var det nødvendig å velge caser som ikke er unntaket fra regelen.

De store kommunene har folketall på mellom 80 000 og 150 000 innbyggere. Det har vært viktig å styre unna ekstremt store kommuner med stort folketall for å sikre likhet på de andre operasjonaliserte uavhengige variablene. Oslo kommune er eksempelvis styrt unna. Dette skyldes at Oslo med sine 699 827 innbyggere representerer en ekstrem case når det gjelder ressurser og størrelse på byråkrati. I tillegg behandler Oslo kommune søknader om BPA på bydelsnivå. Dette gjelder også flere av de største kommunene i landet. Kommunene i undersøkelsesopplegget behandler derimot søknader om BPA på kommunalt nivå.

I tillegg til at statistikkbankens oversikt over folketall er benyttet, ble også kommunenes økonomi og fylketilhørighet vurdert. Alle kommuner med negativt driftsunderskudd er ekskludert, for å unngå skjeve utslag i resultatene. De utvalgte kommunene hadde et driftsoverskudd på mellom 1 til 5¹⁰ i 2021. For å forhindre identifisering av kommunene

¹⁰ Tall fra statistikkbanken til statistisk sentralbyrå, 2022. For å unngå identifisering av kommunene er tallene om økonomi omtrentlige og ikke nøyaktige.

gjennom indirekte identifiserbare bakgrunnsopplysninger som kommunestørrelse og kommuneøkonomi, oppgis ikke nøyaktig overskudd.

Det kan tenkes at kommuner med negativt driftsunderskudd tildeler færre BPA-timer per bruker, i forsøk på å gjenopprette styring over økonomi. Men det kan også tenkes at kommuner med negativt driftsunderskudd tildeler tjenester uten økonomisk påpasselighet. Det kan være at disse kommunene går i driftsunderskudd grunnet manglende styring og kontroll av kommunens budsjett. For å unngå overrepresentasjon av tematikk som økonomi, kultur og styring blant informantene, er kommuner med driftsunderskudd unngått.

For å sikre geografisk spredning er det forsøkt å velge kommuner i ulike fylker. Dette ble imidlertid umulig. Byråkratene i en av kommunene i det opprinnelige utvalget ønsket nemlig ikke stille til intervju. De fire forskjellige kommunene tilhører derfor tre forskjellige fylker, der en liten og en stor kommune tilhører samme fylke. Her er det viktig å understreke at casenes fylkestilhørighetsdifferanse potensielt bidrar til et mindre sammenlignbart design på tvers av caser. Statsforvalter i hvert enkelt fylke behandler klager om vedtak på BPA. Dermed kan statsforvalternes vurdering av klagen føre til systematiske forskjeller i både vedtaksstørrelse og tilfredshet med behandling av søknad.

5.4 Seleksjonsmetode

Etter identifisering av to små og to store kommuner, begynte rekrutteringsprosessen med epost til kommuneadministrasjonene. Målet med eposten var å opprette kontakt med BPA-saksbehandlere innenfor de fire forskjellige kommunene. Flere av kommuneadministrasjonene sendte meg navn og epostadresser til BPA-saksbehandlere i de ulike kommunene. Når jeg sendte byråkratene en epost, kunne de selv ta stilling til om de ønsket å delta i intervju eller ikke. Metoden for rekruttering kalles derfor selvseleksjon.

Enkelte ganger resulterte eposten i ingen respons. I følge Jan Beyers med flere kan det være hensiktsmessig å ringe potensielle informanter for å få bekreftet endelig intervju (2014, s. 185). Dette er også hensiktsmessig fordi det kan øke graden av deltakelse. De gangene epostene ikke førte til respons, ble saksbehandler kontaktet per telefon en ukes tid etter

eposten var sendt. De fleste saksbehandlerne som svarte på telefon kunne fortelle at eposten hadde havnet i søppelpost. Det er derfor tydelig at telefonsamtalene økte deltakelse til intervju.

I motsetning til BPA-saksbehandlerne, ble kontakten oppnådd raskere med BPA-søknadsskriverne. En av BPA-søknadsskriverne ble kontaktet direkte. Her ble eget nettverk benyttet. I et annet tilfelle ble snøballmetoden benyttet. Da kontaktet en av BPA-informantene en annen BPA-søknadsskriver på vegne av meg. Selv om nettverk og snøballmetoden ble benyttet for å rekruttere informanter, er det bare risikoene ved selvseleksjonsmetoden som blir presentert. Dette skyldes at denne metoden i størst grad benyttes.

Blant syv søknadsskriverinformanter, ble det opprettet kontakt med fem av dem gjennom selvseleksjonsmetoden. For å komme i kontakt med BPA-søknadsskriverne, kontaktet jeg de kommunale rådene for funksjonshemmede, regionene til Norges Handikapforbund og BPA-leverandørene i de ulike utvalgte kommunene. Organisasjonene videresendte deretter min forespørsel til aktuelle kandidater. Deretter var det opp til de aktuelle kandidatene å ta kontakt med meg. Som tidligere nevnt har min synlighet i funksjonshemmedemiljøet og mine verv i Norges Handikapforbund og Norges Handikapforbunds Ungdom trolig vært en fordel for meg i dialog med organisasjonene.

En ulempe ved å rekruttere informanter gjennom organisasjonslivet, er at det kan tenkes at informantene i større grad representerer de som er aktive i organisasjonslivet. Selv om flere av informantene ble rekruttert gjennom BPA-leverandører, kan det også tenkes at BPA-leverandørene sendte forespørselen til kandidater som er engasjerte i BPA-saken. Det kan tenkes at personer med engasjement eller verv innenfor organisasjonslivet blir skolert med kunnskap om rettigheter. Dermed kan det være at disse personene i større grad vet når de og andre blir utsatt for urett. En av årsakene til å ikke bruke eget nettverk, handlet om ønsket om variasjon i alder, interesse og livssituasjon. Nettverksmetoden ville dessuten ikke resultert i informanter fra små kommuner. For å unngå betydelige skjevheter, ble det derfor nødvendig å benytte organisasjoner og BPA-leverandører som mellomledd.

Det er ikke forskeren som velger informanter, men enhetene som avgjør om de ønsker å være med i utvalget eller ikke ved selvseleksjonsmetoden (Hellevik, 2011, s. 120). Forskeren

kan likevel oppfordre informanter til å delta, men all deltakelse er frivillig, og derfor er det enhetene som bestemmer utvalget. I dette tilfellet er videresending av informasjonsskriv og samtykkeskjema overlatt til de overnevnte organisasjonene og BPA-leverandører. På denne måten mistet jeg kontroll over hvem organisasjonene og leverandørene videresendte henvendelsen til.

Likevel opplever jeg at utvalget er variert og favner ulike mennesker i ulike livssituasjoner med ulike interesser og karakteristikk. Men som nevnt bidrar selvseleksjonsmetoden til større grad av «utadvendte eller engasjerte» (Grønmo, 2016, s. 117) informanter. I dette tilfelle kan det være at det er de som engasjerer seg i BPA-saken og menneskerettighetene til funksjonshemmede som har valgt å takke ja til å bli intervjuet (Grønmo, 2016, s. 117). Det kan også tenkes at det er de mest ressurssterke søknadsskriverne som har valgt å stille til intervju.

Som vist åpner selvseleksjonsmetoden for systematiske skjevheter (Hellevik, 2011, s. 120). Her er det viktig å understreke at den mest ideelle metoden hadde vært å trekke et randomisert utvalg fra et register over BPA-brukerpopulasjonen. Men på grunn av strenge krav til oppbevaring av helseopplysninger, finnes ingen tilgjengelig liste over alle mennesker med BPA. Det er tydelig at effekten av selvseleksjonsmetoden addert med effekten av å rekruttere informanter gjennom organisasjonslivet kan ha ført til større grad av engasjerte informanter. Som nevnt ovenfor kan det være at engasjerte personer har mer kunnskap om egne rettigheter. Dermed kan utvalget ha ført til overrepresentasjon av informanter som utviser stor kunnskap om eksempelvis pasient- og brukerrettighetsloven og CRPD.

5.5 Informanter

I utgangspunktet hadde jeg en målsetning om å intervju to byråkrater og to BPA-brukere innenfor alle de fire kommunene. Men på grunn av færre ansatte i de mindre kommunene, var det også færre å kunne intervju. I begge de små kommunene endte jeg derfor opp med å intervju en saksbehandler per kommune. Nedenunder følger en tabell med oversikt over antall byråkrater i de ulike casene.

Caser	Informanter
-------	-------------

Liten kommune 1	Byråkrat A i liten kommune 1
Liten kommune 2	Byråkrat B i liten kommune 2
Stor kommune 3	Byråkrat C i stor kommune 3
	Byråkrat D i stor kommune 3
Stor kommune 4	Byråkrat E i stor kommune 4
	Byråkrat F i stor kommune 4

Figur 1: Tabell som illustrerer antall byråkrater innenfor hver case.

I tillegg til at det var færre byråkrater i de små utvalgte kommunene, var det også færre BPA-søknadsskrivere i de små kommunene. I en av de mindre kommunene var det bare en BPA-søknadsskriver. Istedenfor å intervju to BPA-søknadsskriver per kommune, måtte jeg endre til en BPA-søknadsskriver per liten kommune. I en av de store kommunene intervjuet jeg tre BPA-søknadsskrivere. Underveis i analysen er jeg oppmerksom på at jeg har færre data fra de små kommunene, sammenlignet med de store kommunene. I 5.5.1 følger en tabell med oversikt over brukere og arbeidsledere i de ulike casene.

5.5.1 BPA-bruker og/eller arbeidsleder?

Før rekrutteringen hadde jeg et mål om å intervju BPA-brukere som også var arbeidsledere. Dette kom av at jeg både ønsket innsikt som BPA-bruker og som søknadsskriver. I begge de små kommunene viste dette seg å bli en umulighet. I liten kommune 2 er det kun ett aktivt BPA-vedtak. I denne ordningen fungerer to forskjellige personer som arbeidsleder og BPA-bruker. Av samtykkehensyn kunne ikke BPA-bruker intervjues i denne ordningen. I liten kommune 1 kunne jeg imidlertid intervju to forskjellige personer i samme BPA-ordning. Her er den ene personen arbeidsleder, mens den andre personen er BPA-bruker.

I tabellen nedenfor illustreres antall informanter som både er bruker og arbeidsleder, og antall informanter som enten bare er bruker eller bare er arbeidsleder. I utvalget er alle informantene i de store kommunene både arbeidsleder og bruker, mens informantene i de små kommunene er enten arbeidsleder eller bruker.

Caser	Informanter	Arb. ¹¹	Brk. ¹²	Ald.grp. ¹³
Liten kommune 1	Informant A i liten kommune 1 ¹⁴	X		30-70 år
	Informant B i liten kommune 1 ¹⁵		X	18-30 år
Liten kommune 2	Informant C i liten kommune 2 ¹⁶	X		
Stor kommune 3	Informant D i stor kommune 3	X	X	30-70 år
	Informant E i stor kommune 3	X	X	30-70 år
Stor kommune 4	Informant F i stor kommune 4 ¹⁷	X	X	30-70 år
	Informant G i stor kommune 4	X	X	30-70 år
	Informant H i stor kommune 4	X	X	30-70 år

Figur 2: Tabell som illustrerer antall brukere og arbeidsledere innenfor hver case. Tabellen viser også hvilke aldersgrupper de ulike informantene tilhører.

På grunn av at enkelte av informantene bare er «BPA-arbeidsleder» mens andre bare er «BPA-bruker», er begrepene slått sammen til «søknadsskrivere». Begrepene er også slått sammen, for å unngå negativ ladning av ordet *bruker*. Innenfor funksjonshemmedebevegelsen er det en pågående diskusjon rundt hvorvidt ordet «bruker» medfører mer stigma, fordommer og pasifisering av mennesker med assistansebehov. De gangene jeg derimot bruker ordet «bruker», er dette for å sørge for korrekt operasjonalisering.

5.5.2 Søknadsskrivernes og byråkratenes kjønn

IPLOS-tall¹⁸ fra Helsedirektoratet viser hvordan kvinner og menn har fått forskjellige BPA-vedtak fra 2017 til 2021. I 2021 fikk menn i gjennomsnitt 11,7 BPA-timer mer enn kvinner

¹¹ Arbeidsleder

¹² Bruker

¹³ Aldersgruppe

¹⁴ Både informant A og informant B i liten kommune 1 tilhører samme vedtak. Her er forelder arbeidsleder av ordningen, mens barn er bruker av ordningen. Jeg gjennomførte intervju med arbeidsleder og bruker samtidig.

¹⁵ Både informant B og informant A i liten kommune 1 tilhører samme vedtak. Her er barn bruker av ordningen, mens forelder er arbeidsleder av ordningen. Jeg gjennomførte intervju med arbeidsleder og bruker samtidig.

¹⁶ I dette tilfellet intervjuet jeg bare arbeidsleder av ordningen. Jeg intervjuet ikke bruker av samtykkehensyn.

¹⁷ I stor kommune 4 kom jeg i kontakt med tre BPA-informanter. Under analysedelen er jeg oppmerksom på overrepresentasjonen av informanter i denne kommunen.

¹⁸ På Helsedirektoratets nettsider er IPLOS beskrevet som en veileder som skal bistå kommunalt ansatte i registrering av helse- og omsorgsdata.

(Uloba, 2022a, s. 70). På grunn av tallene fra Helsedirektoratet har det vært ønskelig med spredning i kjønn i BPA-brukerutvalget. Men siden informantene stort sett kontaktet meg, ved et ønske om å delta i studien, har jeg hatt lite kontroll over kjønnsbalansen. Av tilfeldigheter består likevel utvalget av fire kvinnelige BPA-brukere og tre mannlige BPA-brukere.

For å beskytte informantenes privatliv (Brooks, 2013, s. 46), er det gjennomført ulike tiltak for å forhindre identifisering av oppgavens enkelte respondenter (Grønmo, 2016, s. 169). Informantenes kjønn og søknadsskrivernes vedtaksstørrelse er maskert og anonymisert. Foruten dette er også kommunestørrelse og BPA-leverandør anonymisert. Anonymisering av kjønn og vedtaksstørrelse er et tiltak for å forhindre sporing av sammenheng mellom kjønn og vedtaksstørrelse. Det er likevel viktig å understreke at kjønn ikke utpeker seg som en faktor for vedtaksstørrelse. Blant utvalget er både kvinner og menn tilfreds og misfornøyd med vedtaksstørrelsen.

Blant saksbehandlerne er det fire kvinnelige byråkrater og to mannlige byråkrater. Denne kjønnsfordelingen har også oppstått som et resultat av tilfeldigheter og selvseleksjon. Det er viktig å understreke at det også er gjennomført tiltak som anonymisering for å forhindre sporing av kjønn blant saksbehandlere. Byråkratene blir ofte omtalt som «hen», «saksbehandler» og «byråkrat».

5.5.3 BPA-brukernes livssituasjon og interesser

Siden saksbehandlerne behandler BPA-søknadene ut ifra gitte kriterier som BPA-brukerens mulighet «til yrkesdeltakelse, utdanning og et aktivt og selvstendig liv» (Helse- og omsorgsdepartementet, 2015, s. 1), gis det en framstilling av BPA-brukernes karakteristikk. For å unngå å gjøre informantene indirekte identifiserbare gjennom kombinerte bakgrunnsopplysninger, kommer bakgrunnsopplysningene i randomisert rekkefølge (NSD, u.å.).

Blant minoritetsgruppen funksjonshemmede hadde 3969 mennesker brukerstyrt personlig assistanse i 2021 (Uloba, 2022a, s. 5). Mennesker med BPA er altså en minoritet i minoriteten. Minoritetsgrupper er i mindretall og er ekstra sårbare når det kommer til

hatefulle ytringer (Bufdir, 2020). Dermed har det vært særlig viktig med varsom behandling av informantenes opplysninger. Flere av de spesifikke opplysningene er dermed endret til mer generelle opplysninger. Eksempelvis nevner flere av BPA-brukerne spesifikke idretter og yrker. I løpet av empirien og figuren nedenfor er all form for spesifikke idrett og yrke omgjort til mer generelle uttrykk.

Figuren framstiller kun enkelte av karakteristikkene. Selv om det står at noen av BPA-brukerne har partner, er det også flere av brukerinformantene som er single. Det er også flere som ikke er yrkesaktive. Figuren er bare en forenklet framstilling av noen av karakteristikkene til brukerne (Hellevik, 2011, s. 80), og er laget for å presentere variasjonen i karakteristikkene til brukerinformantene. Som vist nedenfor er det ett stort spenn i brukernes egenskaper, interesser og livssituasjon. Dette er viktig å synliggjøre for å vise at informantene ikke er en homogen gruppe, selv om de har en BPA-ordning.



Figur 3: Illustrerer karakteristikk og livssituasjon til BPA-brukerne i utvalget.

5.6 Datagrunnlag

Tretten semi-strukturerte intervjuer er oppgavens empiriske primærdata. Intervjuer blir brukt til ulike formål. Eksempelvis til å bygge teori, tolkning og teste hypoteser. Det er vanligst å benytte intervju som supplerende kilde til andre forskningsstrategier. Likevel er det noen som bruker intervju som eneste kilde til å teste kausale mekanismer (Mosley, 2013, s. 6). I dette tilfellet er intervju en nyttig empirisk kilde, fordi det er interessant å få tak på det meningsbærende (Bratberg, 2019, s. 15).

Semi-strukturerte intervjuer befinner seg midt mellom strukturerte og ustrukturerte intervjustiler, som henholdsvis preges av stor grad av kontroll og fleksibilitet (Leech et al., 2013, s. 210). Ved semi-strukturerte intervjuer er det vanlig å benytte seg av intervjuguide, som både sikrer kontroll, men som også åpner opp for oppfølgingsspørsmål. Intervjuguide inneholder ofte et sett med spørsmål og stikkord som sikrer sammenligningsgrunnlag og kontroll. Det er likevel åpent for å komme med spørsmål som ikke er en del av guiden. I 5.6.1 presenteres trekk og utfordringer ved egen intervjuguide.

5.6.1 Intervjuguide

Som nevnt er det to forskjellige utvalg i studien. Dette har dannet grunnlaget for to forskjellige intervjuguides. Begge intervjuguidene tar utgangspunkt i teorien og bakgrunnskapittelet om BPA. Strukturen for intervjuguidene har gitt et sammenligningsgrunnlag. Det er likevel verdt å nevne at jeg ved flere anledninger har viker litt fra intervjuguiden. Dette skyldes at det har dukket opp interessante og relevante temaer som intervjuguiden ikke har dekket.

Begge intervjuguidene starter med en kort introduksjon av hva intervjuet skal handle om¹⁹. Jeg nevner også at jeg benytter meg av BPA. Dette gjør jeg både for å unngå at informantene skal oppleve meg som uærlig, men også for å skape en «icebreaker». Det kan være at denne ærligheten gjorde det enklere for informantene å dele annen informasjon tilbake. På den

¹⁹ Intervjuguide vedlegg III og intervjuguide vedlegg IV slik de var ved siste intervju.

andre siden kan det være at min åpenhet også førte til at byråkratinformantene ble mer tilbakeholdne og bevisst over egne ord og uttrykk.

Intervjuguiden til søknadsskriverne begynner direkte med et åpent spørsmål om assistansebehovet, mens intervjuguiden til byråkratene begynner med et såkalt «grand tour»-spørsmål. Siden byråkrater kan omtales som elite-informanter var det naturlig å stille et slikt spørsmål, da dette spørsmålet regnes som effektivt ved elite-intervjuer. Grand tour-spørsmålet gir økt innsyn i det som foregår på innsiden av byråkratiets vegger (Leech et al., 2013 s. 216).

Begge intervjuguidene består for det meste av åpne spørsmål. Selv om noen av spørsmålene framstår som utelukkende lukkede, åpnes de opp når det stilles oppfølgings spørsmål som «hvorfor/hvorfor ikke». Det er avgjørende med åpne spørsmål for å gi respondenten muligheten til å svare med egne ord (Fink, 2003a, s. 2) og for å ikke overse viktige nyanser der respondenten begynner å fortelle mer enn det som i utgangspunktet blir etterspurt (Leech et al., 2013, s. 210). Åpne spørsmål gir innsyn i detaljrik informasjon rundt søknadsprosessen av BPA. For oppgavens formål er det nyttig med slike spørsmål, fordi de øker tilgang på data som kan være med på å besvare oppgavens problemstilling.

I løpet av søknadsskriver-intervjuguiden stilles åpne spørsmål om assistansebehov, klaging til statsforvalter, flytting fra en kommune til en annen, opplevelsen av søknadsprosessen og saksbehandlingen, kommunens samarbeidsevner og løsninger for bedringer av BPA-ordningen²⁰. I løpet av byråkrat-intervjuguiden stilles åpne spørsmål om byråkratenes vanlige arbeidsdag, hvordan kommunen er organisert med tanke på behandlingen av BPA-søknader, hvilken bakgrunn de enkelte byråkraterne har og kommunens finansiering av denne ordningen. Det ble også stilt åpne spørsmål om behandlingen av BPA-søknader, kommunens samarbeid med interesseorganisasjoner samt løsninger for å bedre BPA-ordningen²¹. Ved begge intervjuguidene inkluderes et siste åpent spørsmål, der informanten kan legge til

²⁰ Intervjuguide vedlegg III slik den var ved siste intervju.

²¹ Intervjuguide vedlegg IV slik den var under siste intervju.

informasjon som ikke allerede er tatt opp (Leech et al., 2013, s. 218). Det siste spørsmålet var viktig for å gi informantene mulighet til å utdype andre relevante detaljer.

Det ble også inkludert noen lukkede spørsmål i begge intervjuguidene. Lukkede spørsmål er fordelaktige fordi de blant annet sørger for effektivisering og reliabilitet, sammenlignet med åpne spørsmål (Fink, 2003a, s. 2). Eksempel på lukket spørsmål i søknadsskriver-intervjuguiden var om søknadsskriver la ved ekstra dokumentasjon i søknaden, og eventuelt antallet dokumenter. Et eksempel på lukket spørsmål i byråkrat-intervjuguiden er om det vanligvis blir gjennomført møter med det kommunale rådet for funksjonshemmede.

Ved semi-strukturerte intervjuer er det behov for både fleksibilitet og kontroll. Kontroll og sammenlignbarhet sikres imidlertid best ved strukturerte og standardiserte intervjuer. Mens de mest fleksible intervjuene foregår i ustrukturerte intervjuer, der det er liten grad av kontroll. Det er imidlertid mulig å forene kontroll og fleksibilitet, gjennom grep som forkunnskaper, probes og broer for å vende tilbake til tidligere spørsmål. Forkunnskap er spesielt viktig for å unngå irrelevante spørsmål (Schaeffer & Presser, 2003, s. 74). I intervjuguidene ble probes brukt som hjelpestikkord. Spesielt i de tilfellene der det var åpenbart at respondenten ikke forstod innholdet i spørsmålene (Bryman, 2016, s. 212).

Det er viktig å understreke at fleksibilitet i semi-strukturerte intervjuer ofte fører til større ensartethet i svarene, enn ved strukturerte intervjuer. Det går nærmere inn på utfordringer ved bruk av semi-strukturerte intervjuer i 5.7.

5.6.2 Intervjuene og transkripsjon

De semi-strukturerte intervjuene ble gjennomført i perioden fra 25. mars til 16. mai 2022. Alle intervjuene ble gjennomført over Zoom, og som tidligere nevnt ble lydopptakene lagret på lagringshotell og Nettskjema-diktafon. Det er en fordel med lydopptak, fordi det fører til større nøyaktighet i transkripsjonene.

I løpet av studien intervjues 14 informanter over 13 intervjuer. Intervjuene varte i til sammen om lag 10 timer. Ifølge Alan Bryman er det vanlig å sette av rundt 5 til 6 timer for å transkribere en times opptak (2016, s. 481). I tillegg til om lag 60 timer med

transkripsjonstid, resulterte transkriberingen i 253 sider. Etter å ha gjennomført 6 av 13 intervjuer, ble det notert en midtveislogg for å huske metodiske vurderinger underveis. Midtveisloggen er på totalt fem sider.

Det er flere fordeler ved å transkribere intervjuer på egenhånd. Gjennomgåelsen av intervjuene ved transkripsjon kan blant annet gjøre det enklere å få oversikt over all data (Bryman, 2016, s. 479). I tillegg vil forskere som transkriberer egne intervjuer lære mye om egen intervjustil og muligens huske sosiale og emosjonelle aspekter ved intervjusituasjonen (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 207). Grunnet egen funksjonsnedsettelse, har mine brukerstyrte personlige assistenter transkribert intervjuene. Siden assistentene fikk tilgang på sensitive data, finner jeg det verdt å nevne at de alle har taushetsplikt.

Jeg utarbeidet også et informasjonsskriv med guide for hvordan jeg ønsket transkripsjonen. Der skrev jeg blant annet hva jeg ville ha med av ordlyder og andre skriveprosedyrer. Dette var nødvendig for å sikre språklig sammenligning av intervjuene (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 207). I tillegg til at jeg ga assistentene en guide for hvordan jeg ønsket transkripsjonene, hørte jeg også over alle intervjuene samtidig som jeg leste over transkripsjonene. Dette gjorde jeg for å motvirke ulempene som oppstår ved at en annen person transkriberer.

Det viste seg at denne gjennomgangen var svært viktig, spesielt ettersom det var enklere for meg å erindre og kjenne igjen hva som ble sagt under intervjuet, enn det var for assistentene. Min gjennomgang av transkripsjonene førte til et større datagrunnlag, fordi der assistenten ikke hørte hva som ble sagt, var det enklere for meg å forstå. Eksempelvis var det flere ganger at intervjuobjektene nevnte begreper som IPLOS eller CRPD. Dette ble transkribert som utydelig tale, men endret ved gjennomgang.

5.7 Metodologiske svakheter ved forskningsdesign og metode

Uavhengig av fagtradisjon, kvantitativ eller kvalitativ metode, er det alltid god forskerskikk å rapportere alle estimater om usikkerhet. I følge Gary King, Robert Keohane og Sidney Verba er unngåelsen av rapportering av usikkerhet rundt konklusjoner, muligens et av de

mest inngripende problemene i statsvitenskapelig og kvalitativ forskning (King et al., 1994, s. 32). På grunn av dette er det avgjørende å dele metodens svakheter.

5.7.1 Datamateriale: intervju

I følge Beyers med flere blir intervjudata ofte brukt i kombinasjon med andre observasjonelle data (2014, s. 175). Dermed kan en svakhet med oppgavens datagrunnlag være at den utelukkende består av intervjudata. En av hovedårsakene til at intervju er den eneste empiriske kilden, skyldes mangelen på andre kilder som dekker problemstillingens tematikk. Som vist, har det vært utfordrende å kartlegge andre empiriske kilder som belyser oppgavens problemstilling.

5.7.2 Måling og måleproblemer

Forskningsdata som besvarer oppgavens problemstilling skårer høyt på validitet (Grønmo, 2016, s. 241). Det er imidlertid vanskelig å oppnå perfekt validitet innenfor samfunnsvitenskapelige studier (Grønmo, 2016, s. 257). For å vurdere validiteten kan det likevel gjøres noen grep, som å gjennomføre kritiske og systematiske drøftinger av egen metode og datainnsamling i samspill med validitetstypene som er mest egnet for studien.

Foruten kvantitative studier, er det vanlig å skille mellom intern og ekstern validitet i kvalitative studier når målet er å belyse årsaksforhold (Grønmo, 2016, s. 254). En annen validitetstype som også gjør seg relevant i slike studier er begrepsvaliditet. På grunnlag av dette drøftes egen metode oppimot begrepsvaliditet, intern og ekstern validitet. I tillegg til validitetstypene drøftes også reliabilitet. Risikoer ved selvseleksjon, kunnskapsspørsmål og erindringsfeil blir også løftet.

Begrepsvaliditet

Begrepsvaliditet handler om «forholdet mellom ulike operasjonelle definisjoner» og hvorvidt det er «sammenheng mellom indikatorer på ulike begreper» (Grønmo, 2016, s. 258). I denne sammenheng betyr det at det er høy begrepsvaliditet, dersom spørsmålene som stilles i intervjuguiden gir svar på de teoretiske antagelsene om kommunestørrelse. Mitt teoretiske

raisonnement ligger derimot i selve sammenligningen mellom de store og små kommunene. Dermed svarer ikke spørsmålene i intervjuguiden på de teoretiske antagelsene.

Istedenfor å ha direkte relevante spørsmål for de teoretiske antagelsene i intervjuguiden, munner mulige funn ut i et teoretisk resonnement i analysedelen. I analysedelen sammenlignes svarene fra informantene i de små kommunene oppimot svarene fra informantene i de store kommunene. I intervjuguiden stilles spørsmål om konkrete forhold knyttet til søknadsprosess og hverdag som BPA-bruker. Det forventes en systematisk variasjon i svarene fra informantene i de ulike klassene av store og små kommuner. Dermed er ikke begrepsvaliditet noen akutt validitetstrussel.

Intern validitet

Dersom det er klart at den uavhengige variabelen produserer den observerte effekten, er det høy intern validitet (Halperin & Heath, 2020, s. 162). Noen ganger påvirker uobserverte variabler effekten mellom den uavhengige variabelen og den observerte effekten. Når dette skjer blir den interne validiteten svekket. For å forhindre at uobserverte effekter som uærlighet påvirker effekten mellom den uavhengige variabelen og den observerte effekten (Blair et al., 2014, s. 291), begynte jeg med å fortelle med at jeg også bruker BPA. Med dette ønsket jeg å skape tillit og åpenhet under intervjusituasjonen. Semi-strukturert intervju ble også valgt for å gi informantene mulighet til å prate seg inn i tematikken. Det er stor grunn til å tro at intervjueffekten kombinert med intervjustil førte til større ærlighet fra søknadsskriverenes side.

Eksempelvis var det flere som fortalte om hvordan de blir tvunget til å nedprioritere andre behov som deltakelse i idrett. Eller at de får vedtak ut ifra antall minutter de bruker på toalettbesøk og andre grunnleggende behov. Dette kan være krevende å fortelle om, og det kan være at min åpenhet rundt eget BPA-vedtak gjorde det enklere for informantene å dele om egne erfaringer rundt eget vedtak. Noe som trolig også øker oppgavens interne validitet, er det at alle informantene er anonymisert. Dette ble gjort for å redusere søknadsskriverens potensielle frykt for å oppgi informasjon om kommunen som senere kunne bidra til svekket dialog. I tillegg ville jeg sørge for en god flyt uten sperrer.

Det kan også være at min åpenhet rundt egen BPA-ordning førte til at byråkratinformantene ble mer politisk korrekte i sine besvarelser. Zoom-intervjuene med kamera tillot meg å

vurdere informantenes ansiktsuttrykk underveis. I løpet av Zoom-intervjuene var det ingen som bemerket seg med annerledes ansiktsuttrykk underveis. Ansikt til ansikt-intervjuer oppleves likevel som mer verdifulle, da slike intervjuer tillater en større kontroll av informantenes omgivelser (Blair et al., 2014, s. 70). Selv om Zoom-intervjuer ikke gir den samme kontrollen som intervjuer i samme fysiske rom, er det likevel større kontroll i Zoom-intervjuer, sammenlignet med intervjuer over telefon.

Ekstern validitet

Ekstern validitet tar for seg studiens evne til generalisering (Hellevik, 2002, s. 191). Her er det relevant å stille seg spørsmål om det er mulig å generalisere funnene til et større univers (Halperin & Heath, 2020, s. 163). Som nevnt vanskeliggjør det begrensede utvalget statistisk generalisering til et større univers. Men case-studium som design muliggjør teoretisk generalisering. Kommunene er valgt ut ifra det teoretiske resonnementet om at kommunestørrelse kan spille en rolle for hvordan kommuner utfører sine oppgaver. Det er både to store og to små kommuner i utvalget. Dette øker sammenligningsmulighetene på tvers av variabelen kommunestørrelse. Sammenligning øker også muligheten for generalisering.

Det er viktig å understreke at ordinære case-studier i seg selv lider av store representativitetsmangler. Dette bunner i det faktum at case-studier består av et fåtall av caser. Denne oppgaven består bare av fire caser. Til forskjell fra ordinære case-studier, skårer kryssende case-studier høyere på ekstern validitet. Dette skyldes at kryssende case-studier vanligvis består av et stort antall sett av caser, samt at casene velges tilfeldig og ikke strategisk (Gerring, 2007, s. 43). Med utgangspunkt i dette, er det tydelig at ordinære case-studium vanskeliggjør høy score på ekstern validitet. Til tross for økte sammenligningsmuligheter, er studiens representativitet begrenset.

Reliabilitet

Når det er mulig for flere forskere å gjennomføre samme undersøkelsesopplegg og samtidig ende opp med likt resultat, er dette et tegn på høy ytre reliabilitet (Grønmo, 2016, s. 241). Ytre reliabilitet kan dermed også defineres som replikasjon. I 5.6.2 går det nøye gjennom prosessen for innhenting av data. Denne gjennomgangen er med på å styrke oppgavens reliabilitet. Det er likevel umulig for andre forskere å gjennomføre opplegget på nøyaktig samme måte, når intervjuform er semi-strukturert. Tidligere nevnte jeg hvordan jeg åpnet

intervjuene med å fortelle at jeg også bruker BPA. Selv om dette på mange måter er et forsøk på å styrke indre validiteten, kan det også tilsvare en svekkelse av den ytre reliabiliteten. Med en gang jeg nevner at jeg bruker BPA, gjør jeg det vanskeligere for andre å gjennomføre samme undersøkelse og få de nøyaktig samme funnene.

Likevel fører semi-strukturerte intervjuer med intervjuguider til større grad av reliabilitet, sammenlignet med ustrukturerte intervjuer. Reliabiliteten blir styrket, fordi andre forskere kan følge intervjuguiden etter i sømmene. Blant tretten intervjuer er likevel noen mer ustrukturerte enn andre. Dette skyldes at enkelte av informantene svarte på spørsmål ut ifra min planlagte rekkefølge, mens andre begynte å svare på andre spørsmål før de tidligere spørsmålene var fullstendig besvart. Dette krevde en tilbakevending til de foregående spørsmålene. Det faktum at noen av intervjuene ble mer spontane og ustrukturerte enn andre, gjør at undersøkelsesopplegget skårer lavere på reliabilitet.

Risikoer ved seleksjon

Det er store risikoer forbundet med å velge selvseleksjon som metode for rekruttering av informanter. Blant annet medfører dette ofte skjevheter i utvalget. Som nevnt kan det være at utvalget av informanter består av flere ressurssterke og engasjerte mennesker, enn populasjonen BPA-brukere og søknadsskrivere for øvrig. Flere av informantene er også rekruttert gjennom funksjonshemmedeorganisasjoner og de kommunale rådene for funksjonshemmede. På grunnlag av dette er det grunn til å tro at utvalget av informanter har større kjennskap til lovverk og funksjonshemmedes menneskerettigheter enn populasjonen for øvrig.

Erindringsfeil og kunnskapsspørsmål

For å unngå erindringsfeil eller feil som oppstår ved kunnskapsspørsmål, var det viktig å senke terskelen for å gå videre til neste spørsmål. Problemer som oppstår ved erindringsfeil gjelder spesielt et spørsmål i intervjuguiden til søknadsskriverne. Alle søknadsskriverne har søkt om vedtak. Men noen av dem har gjort dette for flere år siden. På grunn av dette var det stor fare for ukorrekt informasjon som følge av stort tidsspenn. Når det ble tydelig at søknadsskriver hadde søkt om BPA for flere år siden, senket jeg terskelen for å gå videre til neste spørsmål.

Kunnskapsspørsmål er også en fallgrube det er viktig å unngå. Et av spørsmålene til byråkratene om toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester ble på mange måter et slikt spørsmål. Fåtallet av byråkratene hadde stor kjennskap til denne ordningen. De aller fleste ble usikre når toppfinansieringsordning-spørsmålet kom på agendaen. Det var flere som ikke kjente til hvordan kommunen bruker ordningen. For å unngå trusler som oppstår ved slike kunnskapsspørsmål, var jeg opptatt av å gå videre til neste spørsmål, hver gang usikkerheten meldte seg (Fink, 2003b, s. 9).

6. Empiri

Dette kapittelet er utelukkende deskriptivt og gjengir dataene fra intervjuene. Kapittelet er delt opp i fire delkapitler: 1. søknadsskrivere i små kommuner, 2. byråkrater i små kommuner, 3. søknadsskrivere i store kommuner og 4. byråkrater i store kommuner. Empirikapittelet inneholder altså en strukturert framstilling av dataene. Empirien for små og store kommuner er tematisk organisert, ut ifra oppgavens teoretiske rammeverk. I tillegg er deler av tematikken etablert underveis i kodingen av materialet.

Siden dataene inneholder røde data som helseopplysninger, har det vært viktig å sørge for anonymisering av informantene. Således presenteres alle kommunene med siffer og ikke med kommunenavn. Kommune 1 og 2 er små kommuner med mellom 2500 og 7500 innbyggere, mens kommune 3 og 4 er store kommuner med mellom 80 000 og 150 000 innbyggere. Både søknadsskriverinformantene og byråkratinformantene anonymiseres med bokstaver. Søknadsskriverne har blitt tildelt bokstaver fra A til H, mens byråkratene går fra bokstav A til F.

For klarhet presiseres det at søknadsskriver A og B i kommune 1 henholdsvis er arbeidsleder og bruker i B sin BPA-ordning. Arbeidsleder A er også bruker B sin forelder. I alle sitatene refereres det til både søknadsskriver A og B. Dette skyldes at bruker nikket bekreftende da arbeidsleder under intervjuet uttalte seg om brukers ordning.

6.1 Små kommuner: søknadsskrivere

6.1.1 Bistand under søknadsskrivingsprosessen

For å komme i gang med søknadsskrivingsprosessen, fikk søknadsskriverne fra de små kommunene bistand eller råd fra kompetanse- og diagnosesenter eller BPA-leverandør.

Søknadsskriver A og B i kommune 1 uttrykker dette om søknadsskrivingsprosessen: «hadde ikke noe bistand fra noen for å skrive den». Men de fikk råd gjennom et opphold på et kompetanse- og diagnosesenter. Rådet gikk ut på at «det var lurt å ha med en døgnklokke²²» og legge «ved dokumentasjon på diagnosen fra sykehuset».

Søknadsskriver C i kommune 2 fikk derimot mer bistand til selve skrivingen under søknadsskrivingsprosessen. Vedkommende «skrev søknaden i samarbeid med BPA-leverandøren». Aller først ble søknaden skrevet av søknadsskriver. Deretter ble søknaden sendt til vurdering hos BPA-leverandør. Under vurderingen kom leverandør med bemerkninger til hva søknadsskriver burde vektlegge.

Søknadsskriver C i kommune 2 vektlegger at de «fikk veldig lite veiledning fra kommunen når det gjelder BPA». Veiledningen fikk de derimot fra leverandør, som sørget for «kvalitetssikret» søknad. Søknadsskriver C understreker hvordan veiledningen fra leverandør kan ha ført til at de «slapp å gå en ny runde» gjennom byråkratiet.

6.1.2 Samarbeidsklima med kommunen

Forbedringspotensial versus svært fornøyd

Søknadsskriver A og B i kommune 1 og søknadsskriver C i kommune 2 har varierende opplevelser av samarbeidet med kommunen. Mens søknadsskriver C har hatt flere dårlige opplevelser av samarbeidet med kommunen, har søknadsskriver A og B et utelukkende godt samarbeidsforhold med kommunen.

²² Døgnklokke er en systematisk metode for å framstille gjøremål gjennom en dag. Ved metoden går man gjennom døgnet minutt for minutt (Frambu, 2020). Metoden blir eksempelvis brukt for å beregne antall timer til praktisk bistand.

Søknadsskriver C i kommune 2 forteller om et «dårlig klima med (...) saksbehandlere og (...) ansatte». I enkelte møter endte søknadsskriver med å gå fra møtene. Søknadsskriver forteller at hen ikke så noen «grunn til å bruke tid» på møtene. Dette skyldtes at det også pågikk en konflikt mellom søknadsskriver og ansatte i kommunen, uten at det kommer tydelig fram av intervjuet hva bakgrunnen for konflikten er, og om de ansatte er direkte involvert i behandlingen av BPA-søknaden.

I tillegg til konflikten, har kommunen også «tatt avgjørelser over hodet på oss».

Søknadsskriver C i kommune 2 fortsetter å fortelle om hvordan kommunen har «hoppet over vedtakseier». Istedenfor å diskutere BPA-timer med søknadsskriver og vedtakseier, har kommunen utelukkende diskutert med leverandør. C hadde heller ikke «undertegnet en (...) trepartsavtale» mellom vedtakseier, leverandør og kommunen.

Videre oppgir C at kommunen har en forhistorie med å avstå «fra å gjøre enkeltvedtak» når det gjelder andre typer tjenester enn BPA. Kommunen har levert tjenesten, men ikke gitt formelt vedtak om at tjenesten er innvilget. Med manglende formelt vedtak, har ikke «tjenestemottakeren [noe] å klage på». C har derfor «utformet essensen i et tenkt enkeltvedtak, og så klaget på det grunnlaget».

Selv om søknadsskriver C i kommune 2 har mye negativt å si om samarbeidet med kommunen, er det også noen positive bemerkninger. Eksempelvis stilte kommunen opp med kommunalt ansatte, fram til søknadsskriver selv hadde ansatt nok assistenter. Videre har samarbeidet forbedret seg betraktelig med tiden. Som søknadsskriver forteller; «ting har gått seg litt til». Selv om samarbeidet har vært «litt utfordrende til tider», kan C nå fortelle om et «profesjonelt forhold» med «saksbehandlere og administrasjon».

I motsetning til søknadsskriver C i kommune 2, har søknadsskriver A og B i kommune 1 bare godt å si om samarbeidet med kommunen. De kan fortelle om «et kjempebra samarbeid med [tildelingsteamet i kommunen] hele veien». Når de har søkt om flere timer har de tatt «en telefon og sagt at nå er det behov for flere timer». Etter telefonen har de fått innvilget BPA-timer «rimelig raskt». Det har ikke vært «noe uenighet, eller noe konflikt eller motarbeidelse fra kommunen». Kommunen har «stolt veldig på det vi har sagt om (...) situasjonen».

6.1.3 Opplevelser av BPA-ordningen: timetall og forutsigbarhet

Som nevnt under 6.1.2, har søknadsskriver A og B i kommune 1 alltid fått BPA-vedtaket de har ønsket seg, mens søknadsskriver C i kommune 2 har møtt på flere barrierer. Mot slutten av intervjuet nevner imidlertid søknadsskriver C at de snart «får de siste timene på plass».

Søknadsskriverne i de små kommunene understreker hvordan BPA bidrar til økt forutsigbarhet i hjemmet. Søknadsskriver A og B forteller at det er en trygghet at assistentene kjenner BPA-bruker godt. Med BPA som ordning slipper man å få mange forskjellige vikarer inn og ut av hjemmet. De vektlegger også at det er viktig at de som «jobber i vårt hjem (...) passer inn i vårt familieliv». Søknadsskriver C vektlegger også forutsigbarhet som en viktig verdi. Da vedkommende søkte om BPA, la hen mest vekt på stabilitet og forutsigbarhet.

6.1.4 Tettere forhold i små kommuner

Både søknadsskriver A og B i kommune 1 og søknadsskriver C i kommune 2 understreker viktigheten av å kjenne byråkratene på privaten. Søknadsskriver A og B forteller at mange av byråkratene har fulgt bruker siden bruker var liten. De sier også at flere av byråkratene kjenner dem privat:

[V]i [bor] i en liten kommune der vi kjenner hverandre på privaten stort sett alle, ikke sant, så de personene vi har hatt med å gjøre i kommunen og i tillegg tildelingsteamet og den biten der har jo vært personer som du snakker med på butikken liksom, omtrent annenhver dag. (Søknadsskriver A og B i kommune 1)

I følge søknadsskriver A og B har den nære kontakten til byråkratene ført til et svært godt samarbeid.

Søknadsskriver C forteller også om hvordan den nære kontakten til byråkratene, kan ha bidratt til en smidigere saksbehandling: «[vi er] veldig kjent for saksbehandler og folk på møtene, så vi la nok egentlig ikke med så veldig mye [dokumentasjon] utover at de kjente til

diagnosen». I tillegg understreker søknadsskriver C at «det å ha en god kontakt lokalt i kommunen har en verdi».

6.1.5 Kommunal versus privat BPA-leverandør

Både søknadsskriver A og B i samme BPA-ordning og søknadsskriver C har privat BPA-leverandør. Alle uttrykker at de er fornøyde med å ha privat leverandør.

C uttrykker at valget av privat leverandør har gitt dem muligheten til å «håndplukke personer fra øverste hylle» og sette sammen «et drømmelag av ansatte». Søknadsskriver C uttrykker videre at kommunal leverandør ikke klarer «å gi en sånn individuell behandling som en privat leverandør gjør». I følge C kan kommunal leverandør føre til at brukere får ansatte som kanskje ikke passer best.

Søknadsskriver A og B i kommune 1 uttrykker på sin side at de er «veldig fornøyd med (...) driftskontoordningen». Denne kontoen bidrar til at vedtakseiere får dekt assistenters reiseutgifter. Med kommunal leverandør får vedtakseier ofte 500 kroner i løpet av et år til å dekke assistenters utgifter på reise. Dette blir enda tydeligere når empirien fra søknadsskrivere i store kommuner presenteres.

6.1.6 Kompetanseheving i kommunene

Søknadsskriver C i kommune 2 mener det er behov for kursing av de kommunalt ansatte «på hva BPA er». C uttrykker at de «kommunalt ansatte skjønner ikke det her med hva som er assistentens oppgave». At BPA handler om «at du skal bistå en person til å kunne fungere mest mulig normalt i samfunnet».

Søknadsskriver C forteller videre at de kommunalt ansatte ikke har «forståelse for at assistenten er med på dugnad» og «at de er i beredskap» etter å ha kjørt bruker på besøk til bestemor. C uttrykker at kursing av ansatte vil være spesielt positivt for «små kommuner som ikke har erfaring» og for «folk som kanskje har jobbet lenge i faget og har institusjonstankegangen i ryggraden».

6.2 Små kommuner: byråkrater

6.2.1 Oppfyller brukeren retten til BPA?

Når det kommer til hvordan byråkratene i de små kommunene vurderer brukerens rett til BPA, oppgir de ulike byråkratene noen forskjellige tilnærminger til utmåling av BPA-timer. Det er likevel noe som alltid ligger til grunn: pasient- og brukerrettighetsloven. Byråkrat A i kommune 1 vektlegger i tillegg bruk av døgnklokke og CRPD, mens byråkrat B i kommune 2 vektlegger rundskrivene. Kommune 1 har stor kjennskap til CRPD, fordi kommunen har deltatt på pilotprosjekt²³, der målet var «å sette fokus på dette med opplæringsmateriell og sånn til kommuner». Etter kursdeltakelsen til kommune 1, opplyser byråkrat A at de har snakket mye om at:

[A]lle skal ha like rettigheter, og om du ikke er i stand til å bruke armene dine, så skal du likevel kunne få lov til å delta på lik linje. Bruker du rullestol, så skal du komme deg fram over alt. (Byråkrat A i kommune 1)

Byråkrat B i kommune 2 presenterer imidlertid noen utfordringer knyttet til utmåling av timer. Eksempelvis «er det jo mange plasser som ikke er tilrettelagt for personer med funksjonshemming». Byråkrat B løfter et dilemma: har mennesker med nedsatt funksjonsevne rett til å komme seg til «den høye fjelltoppen»? «Eller er det tilstrekkelig med (...) [et] godt tilrettelagt [område] for rullestol[brukere]»? Byråkraten understreker at dette «er utfordrende å ta stilling til» og at man kan ha «litt ulike synspunkter».

6.2.2 Det store kapasitets- og kompetansespørsmålet

Både byråkrat A i kommune 1 og byråkrat B i kommune 2 innrømmer at kommunen har liten kapasitet når det kommer til behandlingen av BPA-søknader. Byråkrat A i kommune 1

²³ I 2020 satte Bufdir i gang et pilotprosjekt. Hensikten med prosjektet var å øke den kommunale kunnskapen om CRPD. Fra 2023-2025 skal pilotprosjektets erfaringer benyttes av alle landets statsforvaltere (Statsforvalteren, 2020).

forteller at «det er ikke avsatt egen tid til å vurdere BPA-søknader». Dette skyldes at det er begrenset med antall søknader kommunen mottar, fordi det er «en veldig liten kommune». Men når kommunen først mottar søknad, skyver de vekk alt annet. Byråkrat B i kommune 2 beskriver kapasiteten som «sprengt».

Byråkrat B forteller at kommunen har brukt «konsulentbistand, konkret i forhold til saksbehandling». I tillegg har de deltatt på et kurs om BPA på tre timer. Foruten dette, understreker byråkraten at kommunen er «liten» og at dette medfører at det er «litt sånn utfordrende å få tilstrekkelig kompetanse». «Vi må nært sagt skaffe den kompetansen vi kan, og en sånn BPA-søknad tar ofte lang tid». Byråkrat B understreker at kommunen har god kunnskap om helsetjenester, men mindre kunnskap om BPA i samspill med fritidsaktiviteter, skole og arbeid. Videre beskriver byråkraten hvordan behandlingen av BPA-søknader kan «gå litt utover andre saker». Siden de «alltid [er] i tidsklemme (...) kan [det] være litt utfordrende å få god saksbehandling».

Byråkrat A uttrykker at «[d]et er vanskelig å organisere en god BPA-ordning rundt en bruker som trenger det». På grunn av at kommune 1 ikke har «nok kompetanse på å følge [en BPA-ordning] godt nok opp», kjøper kommunen tjenester fra leverandører. I følge byråkrat A bidrar dette til at brukerne får «den hjelpen de trenger».

6.2.3 Det økonomiske dilemmaet

Både byråkrat A i kommune 1 og byråkrat B i kommune 2 understreker at toppfinansieringsordningen for ressurskrevende brukere svekkes for hvert år. Byråkrat A forteller at det er vanskelig å oppfylle rettighetene i FN-konvensjonen til mennesker med nedsatt funksjonsevne, når «innslagspunktet [i toppfinansieringsordningen] går opp for hvert eneste år». Når innslagspunktet øker «blir jo kostnaden for kommunen høyere», samtidig som vi «skal legge til rette for [at] (...) alle skal ha samme rettigheter».

Byråkrat B understreker at toppfinansieringsordningen er en «grei ordning, samtidig [som] den kommunale andelen [er] veldig høy». Selv om intensjonen med ordningen er å avlaste kommunen, bidrar andelen til at det blir «en stor belastning for kommunen». Byråkrat B

forteller at de «sitter jo som saksbehandlerforvalter[e] med dårlig økonomi». Dermed kan det være utfordrende å gi BPA-søker det personen ønsker seg av BPA-timer.

6.2.4 Byråkrat kjenner bruker privat

Byråkrat A i kommune 1 understreker viktigheten av at de kommunalt ansatte har et nært forhold til brukerne i kommunen. I små kommuner er det «[k]anskje en nærhet til brukeren», som fører til «[m]er omsorg og varme i de vedtakene man gjør». Byråkrat A legger vekt på hvordan nærheten gjør at det er «mer enn (...) papiret som teller». Samtidig understreker byråkrat A at de ikke kan bli eksperter på jussen rundt BPA. Her nevner byråkraten interkommunalt samarbeid som en løsning. A beskriver at saksbehandlerne ofte kjenner til brukeren, fordi de har «møtt vedkommende på butikken». Relasjonen mellom byråkrat og bruker, kan ifølge A gjøre det «lettere [for byråkratene] å relatere seg til de utfordringene som brukeren kanskje har».

6.2.5 Passer brukeren i rollen som arbeidsleder?

Både byråkrat A og byråkrat B i de små kommunene løfter problematikken om bruker alltid egner seg som arbeidsleder. Byråkrat A i kommune 1 forteller at det er viktig for kommunen å vurdere om brukeren er i stand til å håndtere arbeidslederrollen. Hvis brukeren ikke er i stand til å håndtere denne rollen, vurderer de om det er pårørende som er egnet. Byråkrat B i kommune 2 understreker at BPA-søkere ofte kan tenke at BPA skal være «redningen», og glemmer at det er «masse arbeid for den som er arbeidsleder».

6.2.6 Løsninger: hvordan bedre BPA-ordningen?

Byråkrat A i kommune 1 nevner interkommunalt samarbeid som en mulig løsning for å heve kompetansen i små kommuner. I tillegg uttrykker byråkrat A at staten «gjør [kunne] kommet med litt føringer fra hva som skal være lovpålagt». Byråkrat B i kommune 2 stiller

seg spørsmålet: kan det lønne seg å ta BPA ut av kommunen? I tillegg ønsker B at toppfinansieringsordningen for «ressurskrevende tjenester ble litt bedre for kommunen».

Forsvarlige tjenester er ikke det samme som optimale tjenester

Byråkrat A understreker at kommunen vil gi mer enn bare en «faglig forsvarlig tjeneste». Kommunen vil «gi de beste tjenestene». Byråkrat A problematiserer det faktum at tjenesten anses som god nok, så lenge den er faglig forsvarlig. Samtidig forsøker byråkrat B å balansere hensynene mellom å oppfylle BPA-søkerens ønsker om vedtak og unngå å gå utenfor kommunens økonomiske rammer. B problematiserer på sin side at det er «et stort element av helse i en BPA-ordning» og løfter muligheten for å gjøre BPA-ordningen til «mer som borgerrettigheter».

6.3 Store kommuner: søknadsskrivere

6.3.1 Bistand under søknadsskrivingsprosessen

Det er varierte erfaringer mellom søknadsskriverne i de store kommunene når det kommer til grad av bistand under søknadsskrivingsprosessen. Saksbehandler skrev hele søknaden til søknadsskriver D i kommune 3. Mens søknadsskriver E i samme kommune har alltid skrevet alle søknadene selv. Søknadsskriver E oppgir likevel å ha fått noe bistand av BPA-leverandør i starten av BPA-søknadsprosessen. Etter å ha skrevet flere søknader til flere forskjellige kommuner, har søknadsskriver E blitt dreven på BPA-søknader.

Søknadsskriver F i kommune 4 har tilegnet seg kompetanse om søknadsprosesser gjennom organisasjonslivet. Søknadsskriver G i samme kommune har lært seg å skrive mer treffende søknader ved å lese sine venners BPA-søknader. Søknadsskriver H, også i kommune 4, oppgir å ha fått lite bistand i søknadsskrivingsprosessen. Kommunen har imidlertid støttet søknadsskriver H i behovet om flere BPA-timer. Både søknadsskriver E i kommune 3 og søknadsskriver H i kommune 4 forteller at det lønner seg med grundig og rasjonell argumentasjon i BPA-søknadene.

6.3.2 Samarbeidsklima med kommunen

Det er varierte erfaringer når det kommer til søknadsskrivernes opplevelser av samarbeidet med kommunen. Flere ganger har også søknadsskrivere i samme kommune ulike erfaringer. Eksempelvis forteller søknadsskriver D i kommune 3 at vedkommende ble «lyttet veldig til» under det første møtet. Men når søknadsskriver «skulle søke på nye [BPA-]timer, så følte jeg meg ikke så lyttet til». D oppgir også at «terskelen for å ta kontakt med kommunen har egentlig vært veldig lav», samtidig oppgir vedkommende at det ikke er «vits å ringe noe, fordi (...) [d]et er jo ikke noe hjelp å få».

Søknadsskriver E i kommune 3 beskriver derimot et bedre samarbeidsforhold. E forteller: «jeg har jo hatt samme saksbehandler siden jeg flyttet hit, så de siste fem årene». Videre understreker E at dette «har vært en nøkkel, at [saksbehandler] har møtt meg (...) vet hvem jeg er og hvilke vurderinger jeg gjør».

Søknadsskriver G i kommune 4 beskriver også et godt samarbeidsforhold. Vedkommende tror noe av dette bunner i at G kjenner sin nærmeste BPA-kontaktperson i kommunen privat. Som G forteller: «[v]i kjente hverandre litt bedre, utenom det vi snakket om. Derfor har jeg veldig god kontakt med kommunen». På den andre siden kan G også beskrive møter med saksbehandlere i kommunen, der «[d]en ene var veldig positiv», mens den andre «satt og passet sin egen lommebok».

I motsetning til alle de andre søknadsskriverne, som utelukkende har gått den formelle veien med dialog med kommunen eller klage til statsforvalter, valgte søknadsskriver F i kommune 4 å gå ut i media. Etter at F fikk medieomtale om sin sak, fikk vedkommende «et nytt vedtak i posten da, plutselig». Søknadsskriver F forteller videre at kommunen «visste jo at jeg var interessert i flere timer. Det har de visst lenge. Men jeg leverte liksom ikke inn en formell søknad». Likevel fikk F et større vedtak kort tid etter at saken fikk oppmerksomhet i media.

6.3.3 Opplevelser av BPA-ordningen: grunnleggende behov og helsefokuset

Søknadsskriver D i kommune 3 og søknadsskriver F i kommune 4 forteller at de henholdsvis nedprioriterer og har nedprioritert behov som trening og sosialt liv, for å kunne gjøre det

aller mest grunnleggende. Eksempelvis uttrykker D at «BPA-behovet mitt er dekket når det gjelder sånn helsehjelp». D uttrykker videre at assistansevedtaket ikke dekker treningsbehovet: «[j]eg har jo lyst til å trene mye mer enn det jeg egentlig gjør. Men så får jeg beskjed om at selv om du blir mer aktiv så påvirker ikke det dine BPA-timer». Dermed drar D på trening alene. D understreker at det «koster mye krefter å dra på trening alene og organisere alt alene, og påkledning med utstyret».

Søknadsskriver F forteller at «man måtte velge mellom primære behov og de aktivitetene man hadde lyst til, fordi at man visste i bunn og grunn at det ikke var nok timer». F nedprioriterte «sosiale aktiviteter (...) kontra å måtte ivareta ting som var viktig da, hjemme og meg selv og tiltak for å bedre min hverdag».

Søknadsskriver E i kommune 3 beskriver BPA-ordningen som for helsefokusert. E underbygger dette med byråkratens fokus på å innhente helseopplysninger fra leger. Blant annet forteller E:

En lege kan ikke si noe om mitt behov for å være politisk da. Mitt behov for å ha en deltidsjobb eller mitt behov for å være i jobb, eller ... ha en rar hobby. (...) Det er for helsefokusert da. Det handler ikke om livsglede. [Saksbehandlerne] skjønner ikke at folkehelse også er helse. (Søknadsskriver E i kommune 3)

Videre forteller søknadsskriver E at det må «tydeliggjøres at BPA handler om mer enn de basale tingene. Det handler om livskvalitet og en får være hele seg som menneske».

Søknadsskriver F i kommune 4 mener det er feil at «såkalte BPA-flyktninger (...) må flykte fra der de egentlig bor, og ønsker å bo, for å få tilfredsstilt helt primære behov». F forteller videre at når «vi bare står på kravene våre (...) oppfattes [det] som at vi klager på mange ting». Søknadsskriver F understreker at et steg i riktig retning er å ta BPA «ut av helse hvert fall». Med dette mener F at BPA burde organiseres under et annet lovverk enn lov om kommunale helse- og omsorgstjenester.

6.3.4 Krevende å utlevere detaljer om privatliv

Tre av fem søknadsskrivere i de store kommunene beskriver møtet med kommunen som krevende og utfordrende. E, F og H forteller at det er utfordrende å dele detaljer om privatliv med byråkrater man nesten ikke kjenner. F forteller:

[A]t man må jo brette seg veldig ut og legge fram veldig mye om sitt eget liv som man gjerne ønsker å holde privat. (...) Men for å på en måte få alt man føler at man har krav på og trenger i livet, så må man på en måte ta den kampen med seg selv og mot systemet. (Søknadsskriver F i kommune 4)

Søknadsskriver H i kommune 4 beskriver også møtene med byråkratene som «krevende». Slik H forteller det, stilte byråkratene konkrete og personlige spørsmål om assistansebehov. Flere av spørsmålene gikk på hvor mye væske H fikk i seg i løpet av dag, og om H kunne få i seg litt mindre væske, for å ha færre toalettbesøk i løpet av dagen. Søknadsskriver F i samme kommune beskriver hvordan timeantallet ble fordelt «på en veldig rar måte». Eksempelvis trekker F fram «stoppeklokken», og beskriver hvordan byråkratene regner BPA-timer ut ifra antall minutter brukerne bruker på hvert enkelt gjøremål. For å demonstrere hvor inngripende stoppeklokke-metodikken er, har F stilt de samme spørsmålene tilbake til byråkratene. Eksempelvis har F spurt byråkratene om de står og bruker stoppeklokke i dusjen, når de dusjer. I følge F har det vært interessant å se hvordan byråkratene reagerer på disse spørsmålene.

Søknadsskriver E i kommune 3 forteller også at det er krevende å utlevere om eget privatliv. Men for E er det enklere å være personlig på papir enn i fysiske møter med saksbehandler: «[j]eg klarer å være mer personlig i søknaden enn i møtet. Fordi da er det bare meg og papiret, og ikke meg og saksbehandler». I tillegg forteller E at hen har bedre erfaring med å gjennomføre møtene på kontoret til saksbehandler framfor i eget hjem. Dette handler om at E ikke ønsker å gi saksbehandler tilgang til hele privatlivet:

[D]et er så mye som vi funkiser²⁴ må brette ut om oss selv da, at hvis jeg kan begrense det, så begrenser jeg det. Så jeg var veldig tydelig på at (...) «jeg kan komme til dere». [Da sa imidlertid byråkratene] «ja, nei det er vanlig å ha hjemmebesøk». Så sier jeg at «ja men om dere ser hvilke bilder jeg har i leiligheten min, eller hvilken farge jeg har på sofaen, så får ikke jeg mer eller mindre assistanse av det. (...) Så jeg kommer til dere». (...) [V]i bretter ut alt. Leiligheten min, den kan jeg ha for meg selv. (Søknadsskriver E i kommune 3)

E understreker at det er viktig å være «sterk i seg selv» når man skal søke om BPA eller flere BPA-timer. Som et resultat av dette prøver alltid E å finne et riktig tidspunkt for å søke. En gang har E også hatt med seg samboer på møtet. Dette gjorde E «rett og slett for å ha en hånd å holde i hvis jeg ble forbannet, og lei meg».

6.3.5 Kommunens begrensede økonomiske resurser

Søknadsskriver D i kommune 3 beskriver kommunen som en kommune som er opptatt av å ikke bruke for mye penger. D forteller at det er mye «innsparing på penger (...) det er penger, penger, penger hele tiden». Søknadsskriver D forteller videre at kommunens innsparingstankegang kan ha innvirkning på hvordan man tenker på seg selv som individ. Eksempelvis beskriver D at innsparingstankegangen gjør «at man føler seg ikke verdt noe da, fordi man er en utgift».

Søknadsskriver E i samme kommune forteller at man må være kampklar som bruker av BPA-ordningen. Eksempelvis forteller E at kommunestyret plutselig kan begynne å «stramme litt inn på økonomien». Hvis dette skjer må man «være så overtydelig og kampklar».

²⁴ Vanlig uttrykk for funksjonshemmet i miljøer som arbeider for funksjonshemmedes likestilling.

6.3.6 Kommunal versus privat BPA-leverandør

Årsakene som går igjen for å bytte fra kommunal til privat BPA-leverandør, er muligheten til å dra på reise med assistanse, uten å betale for assistentenes reiseutgifter. Søknadsskriver D i kommune 3 forteller at «[k]ommunen hadde ikke noe ordning» for å dekke assistenters reiseutgifter. Dette hindret søknadsskriver D fra å dra på reise. D byttet til privat leverandør, da D skjønnte at private leverandører dekket assistenters reiseutgifter.

Søknadsskriver G i kommune 4 har kommunal leverandør, noe som medfører at G har 500 kroner i løpet av året til å dekke assistenters utgifter. Driftsmidlene til 500 kroner dekker «en samling med dine assistenter (...) til noe mat eller drikke». Men det dekker ikke flere reiser i løpet av året. Dermed må G betale for alle utgifter utover 500 kroner. G uttrykker at «det [er] jo litt dumt når det blir mer enn dobbelt så dyrt fordi jeg skal ha med assistenten».

Søknadsskriver H i kommune 4 ønsker ikke å gå fra kommunal til privat leverandør. H begrunner dette i mangel på kapasitet: «jeg har ikke kapasitet til å gjøre såpass store endringer, for jeg har ganske mange assistenter».

6.3.7 Kompetanseheving i kommunene

Søknadsskriver F i kommune 4 sier tydeligst ifra om behovet for mer forståelse og kompetanse i kommunene:

[D]et [må] jo ligge en mer forståelse og kompetanse hos kommunene. (...) [N]år vi har fått til det kan vi begynne å diskutere mer konkrete forslag (...) det er ikke noe vits i [å diskutere] konkrete forslag med noen som egentlig ikke forstår.

(Søknadsskriver F i kommune 4)

I tillegg understreker F at funksjonsassistanseordningen og BPA-ordningen har litt å lære av hverandre. Videre beskriver F hvordan prosessen for å søke funksjonsassistanse og søke BPA «er ganske lik». Likevel vektlegger F at prosessen for å få innvilget vedtak om funksjonsassistanse gikk vesentlig raskere enn prosessen for å få nok BPA-timer.

6.4 Store kommuner: byråkrater

6.4.1 Oppfyller brukeren retten til BPA?

Flere av byråkratene i de store kommunene beskriver like framgangsmåter når det kommer til metode for utmåling av timer. Eksempelvis forteller alle byråkratene i de store kommunene om bruk av døgnklokke og pasient- og brukerrettighetsloven. Byråkrat D i kommune 3 og byråkrat E og F i kommune 4 oppgir også å bruke IPLOS ved behandling av søknader. Byråkrat C og D i kommune 3 og byråkrat F i kommune 4 forteller om bruk av rundskrivene. Blant de store kommunene er det en byråkrat som skiller seg ut i utmåling av BPA-timer. Byråkrat E i kommune 4 oppgir nemlig også å bruke FNs barnekonvensjon for å beregne antall BPA-timer.

6.4.2 Det økonomiske dilemmaet

Både byråkrat D i kommune 3 og byråkrat E i kommune 4 løfter dilemmaer knyttet til kommunens økonomi og forvaltning av tjenester.

Byråkrat D forteller at «behovet [til brukeren] er større enn det man har i den økonomiske potten». Videre forteller D at saksbehandlerne ikke skal ta hensyn til økonomi. Likevel får byråkratene i kommunen innsyn i de økonomiske forholdene. Byråkrat D forteller også at «det skal spares inn her og spares inn der [samtidig som man] skal jobbe mer og mer effektivt». D forteller videre: «jeg kan være effektiv men (...) det skal også være et godt resultat jeg leverer fra meg». Byråkrat E forteller på sin side at økonomien utelukkende skal vurderes, for å unngå at BPA-ordningen blir dyrere enn andre kommunale tjenester.

6.4.3 Passer brukeren i rollen som arbeidsleder?

Alle byråkratene i de store kommunene trekker fram utfordringer omkring ivaretagelse av arbeidslederrollen. Byråkrat C i kommune 3 forteller at det er viktig at brukeren har «overskudd og interesse av å kunne styre sin egen ordning». C uttrykker videre at det er

sentralt at brukeren fungerer som arbeidsleder og klarer å ha det daglige ansvaret som en BPA-ordning innebærer.

Byråkrat D i kommune 3 vektlegger på sin side at kommunen kan «være flinkere til å informere om» arbeidslederrollen. D forteller videre at arbeidslederrollen kan være tyngre enn hva bruker eller pårørende ser for seg. Byråkrat E i kommune 4 forteller at de utfordrer søknadsskriver på arbeidslederrollen. Byråkrat F i samme kommune uttrykker at det er viktig «at den som skal ha BPA kan være arbeidsleder og uttrykke egne behov og ta på seg den oppgaven og den rollen som arbeidslederrollen krever da for å administrere slik ordning». Samtidig tilrettelegger også alle kommunene for at pårørende kan ivareta arbeidslederrollen.

6.4.4 Samarbeidsklima med bruker

Byråkrat C i kommune 3 vektlegger at det er utfordrende når bruker «ikke er samarbeidsvillig i forhold til at vi må stille personlige spørsmål». Videre uttrykker C at det er krevende når «man ikke får lov til å innhente opplysninger fra fastlege». Dette går ifølge C utover samarbeidet og påvirker muligheten «for å komme til gode løsninger».

Byråkrat E i kommune 4 forteller på sin side at «noen spørsmål blir veldig personlige og private». Når dette skjer, forsøker E å lese situasjonen og forteller søknadsskriver at «[d]et er lov å si at du ikke har lyst til å svare». Samtidig er det viktig «å få så mye informasjon som mulig sånn at jeg kan prøve å gi [BPA-søkeren] så riktig tjeneste som mulig». Byråkrat E vektlegger at det er viktig med god kjemi, for å få en god flyt i samtalen. De gangene kjemien ikke stemmer, har kommunen med en tredjeperson.

6.4.5 Gap mellom pårørendes og tjenestemottakers forventninger

Både byråkrat E og byråkrat F i kommune 4 forteller om pårørendes og tjenestemottakers ulike forventninger til BPA-ordningen. Byråkrat E uttrykker at «gapet mellom hva pårørende tenker at tjenestemottaker trenger og hva tjenestemottaker selv vurderer» er utfordrende. E uttrykker videre at det også kan «være et sprik (...) mellom hva pårørende, hva bruker [og] hva det faglige skjønnets tilsier at [BPA-bruker] faktisk trenger hjelp til». Når dette skjer,

pleier kommunen å be bruker prøve «de tilmålte timene først», og så melde ifra dersom man opplever at timeantallet ikke er tilstrekkelig.

Byråkrat F understreker dilemmaene som oppstår når pårørende ønsker det beste for bruker, men bruker ønsker noe annet enn det pårørende ønsker. F forteller om pårørende som er «veldig sterkt engasjerte pårørende som kanskje vil [det] beste og som regel vil de jo det, men ikke alltid det den personen selv kanskje ønsker». I følge F kan dette «være en utfordring».

6.4.6 Løsninger: hvordan bedre BPA-ordningen?

Politiske prosesser og demokratisk deltakelse

Byråkrat F understreker viktigheten av å delta i politiske prosesser for påvirkning og endring. Saksbehandleren forteller om det kommunale rådet for mennesker med nedsatt funksjonsevne som «en del av det kommunale byråkratiet». F viser videre til hvordan rådet både er «rådgivende, og blir hørt og spurt i saker som angår den brukergruppen». Dette er saker som både er «administrative og politiske». Videre utdyper F at «det politiske engasjementet» til rådet og interesseorganisasjoner har ført til store endringer i kommune 4.

Forsvarlige tjenester er ikke det samme som optimale tjenester

Alle byråkratene i de store kommunene problematiserer regjeringens vektlegging av ord som «forsvarlig» i lovtekster og rundskriv om BPA. Byråkrat C i kommune 3 forteller at kommunene er pålagt å gi BPA som er forsvarlig, men at forsvarlig ikke er det samme som en optimal tjeneste. Byråkrat D i samme kommune uttrykker at BPA «skal tildeles på likt grunnlag som andre tjenester». De andre tjenestene «er jo nødvendige og forsvarlige».

Siden BPA-tjenesten skal være lik som andre tjenester fra kommunen, må BPA holdes «på et nødvendig og forsvarlig nivå», fortsetter D. Men dette går utover svært aktive BPA-brukere, som ønsker «å delta i OL eller lignende». «[D]et er ikke nødvendige og forsvarlige tjenester, å skulle gi (...) assistanse til å kunne trene masse» til OL, fortsetter D. Byråkrat D «håper at (...) man skal [kunne] ha assistenter til å leve et fullverdig liv, og ikke bli diskriminert».

Men for å realisere BPA-brukers muligheter til å leve fullverdige liv, håper D «at politikerne

våre endrer lovverket». I tillegg forteller D at staten må bevilge nok økonomiske ressurser til kommunene.

I likhet med de overnevnte byråkratene, beskriver også byråkrat E i kommune 4 distinksjonen mellom nødvendige og forsvarlige tjenester på den ene siden og optimale tjenester på den andre. E understreker at det som er nødvendig, forsvarlig og «godt nok», ikke er det samme som optimale tjenester. Byråkrat E skulle ønske at NOU 2021:11 *Selvstyrt er velstyrt*, kom med noen entydige svar.

Byråkrat F i samme kommune forteller at forventningene fra politikere går «lenger enn det som er forankret i loven». Videre uttrykker F at dette kan være årsaken til at det er vanskelig for kommunene å forvalte tjenesten. Kommunene «sliter da med å forholde seg til de lovhjemlene som en skal forvalte oppimot de forventningene som mange har». F forteller at «det skulle vært mye bedre avklart hva som inngår og ikke inngår i en BPA-ordning».

Gap mellom Independent Living-ideologien og helse- og omsorgstjenesteloven

Byråkrat F går nærmere inn på et annet interessant dilemma, nemlig gapet mellom BPA ut ifra Independent Living-ideologien og BPA ut ifra helse- og omsorgstjenesteloven. Byråkrat F forteller at: «det vanskeligste er det her med forventningene til BPA og likestillingsforventningen, Independent Living-forventningen oppimot at det er forankret i helse- og omsorgstjenesteloven».

F synes det er en «vanskelig diskusjon om [BPA-ordningen] for eksempel skal flyttes ut av helse- og omsorgstjenesteloven eller ikke». Byråkrat F understreker videre at dersom BPA-ordningen utelukkende gjaldt de som ivaretar lederrollen selv, «hadde det kanskje vært lettere». Ifølge F blir diskusjonen utfordrende, fordi ordningen også inkluderer mennesker med «kognitiv svikt». Siden ordningen også omfatter mennesker uten beslutningskompetanse, ivaretar BPA-ordningen «helse og sikkerhet i mye større grad», fortsetter F.

Samorganisering og samordning av like tjenester

Byråkrat D i kommune 3 understreker at både funksjonsassistanseordningen og BPA-ordningen er like tjenester. Hovedforskjellene er at assistentene i en funksjonsassistanseordning arbeider når bruker er på jobb og ordningen finansieres gjennom

Nav. D stiller et retorisk spørsmål: «[h]adde det vært mer hensiktsmessig at dette hadde vært en samlet tjeneste»? Byråkrat F i kommune 4 er også inne på dette med samorganisering av tjenester. F understreker at alle «formene for assistanse rundt de forskjellige lover (...) skulle vært mer samordnet». F mener også at samorganisering av ulike assistansetjenester vil føre til en styrket assistanseordning.

Ressurssterke versus ressursvake

Byråkrat E i kommune 4 er bekymret for at ressursvake mennesker får færre BPA-timer enn ressurssterke:

Det er nok mye ressurssterke mennesker som har BPA, for du skal klare å organisere mye, du skal kunne ha en oversikt og en struktur, og hvis ikke du har de evnene selv eller noen rundt som kan gjøre det for deg, så er det ikke sikkert du klarer å fronte hva du egentlig trenger eller hvor mye du trenger. Og da blir det et skjønn og kanskje et lavere tjenestenivå enn hvis du hadde hatt noen som kanskje kunne være stemmen din (...) Kan ikke være sånn at den som roper høyest eller kjenner de rette folka skal få bedre tjenester. (Byråkrat E i kommune 4)

Ut ifra det overnevnte sitatet er det tydelig at byråkrat E ønsker et «standardisert opplegg på hvordan man skal regne ut» BPA-timer, uten å gjøre forskjell på ressursene til menneskene som søker.

7. Analyse og drøfting

Analysekapittelet inneholder drøfting av egne resultater sett i lys av teoretiske forventninger om borgereffektivitet og systemkapasitet. Underveis vil det også bli tydelig om store kommuner innehar fordeler ved sentralisering og desentralisering. Først gjentas de teoretiske forventningene i strukturert rekkefølge, med påfølgende konklusjoner. I denne delen vil det raskt bli klart om forskjellene mellom store og små kommuner er like store som de teoretiske forventningene gir uttrykk for. Deretter går det dypere i materien, med en detaljert gjennomgang av hvorvidt empirien stemmer overens med de teoretiske forventningene.

Når det gjelder borgereffektivitet, forventes det at små kommuner bringer borgerne nærmere beslutningene. Det forventes at nærheten fører til beslutninger og vedtak som i større grad er i tråd med innbyggernes behov. I henhold til empirien er det tydelig at små kommuner er nærmere brukerne. Nærheten skapes gjennom private relasjoner. I empirien forekommer dette kun ved ett tilfelle for store kommuner. I de store kommunene, der det som oftest er stor avstand mellom bruker og byråkrat, er byråkratene avhengig av kvantifiserbar informasjon om brukerne. Slik informasjon får de gjennom å stille private og detaljerte spørsmål. Dette kan bidra til lenger saksbehandlingstid, men også til profesjonaliserte møter mellom byråkrat og bruker.

Når det gjelder systemkapasitet, er det forventet at små kommuner har færre spesialiserte yrkesansatte, mens store kommuner har tilstrekkelig antall spesialiserte yrkesansatte. Det er forventet at store kommuners kompetanse og ressurser gjør kommunene mer rustet til å løse komplekse fenomener. I henhold til empirien har små kommuner liten kapasitet og mindre kompetanse når det kommer til BPA. Små kommuner bruker færre standardiserte utmålingsverktøy sammenlignet med store kommuner og små kommuner er spesielt avhengig av kursing i BPA. Et annet funn som bekrefter forventningen, er at en av de små kommunene ikke fatter formelle enkeltvedtak. Interkommunalt samarbeid blir foreslått som en løsning fra en av de små kommunene. Alle de overnevnte empiriske funnene stemmer overens med de teoretiske forventningene.

Det er imidlertid ett funn som ikke er i tråd med den teoretiske forventningen om systemkapasitet. Det er små kommuners kompetanse om CRPD. Forventningen var at store kommuner evner å ivareta ratifiseringen av CRPD. I motsetning til forventningen, har en av de mindre kommunene deltatt på pilotprosjekt med opplæring i menneskerettigheter. På grunn av pilotprosjektet nevner ofte byråkrat i liten kommune CRPD. Ingen av de store kommunene gjør det. Alle byråkratene i de store kommunene reflekterer over rettighetsfestningen sitt innhold. Refleksjonene vitner om et grunnleggende kunnskapsgrunnlag om BPA. Her reflekterer imidlertid også en av byråkratene i små kommuner over dette.

Ut ifra konklusjonene ovenfor er forskjellene mellom store og små kommuner mindre enn først antatt. Selv om det er større avstand mellom byråkrat og bruker i store kommuner,

finnes det også tilfeller med nær relasjon. Dette skyldes enten en profesjonalisert relasjon over flere år eller privat kjennskap. Dette betyr at borgereffektivitet finner sted i enkelte BPA-ordninger i enkelte store kommuner. Selv om det er tydelig at store kommuner innehar grundig kunnskapsgrunnlag, finnes det også tilfeller der små kommuner tilegner seg kunnskap gjennom kursing.

Empirien viser at virkeligheten er mer nyansert enn de teoretiske argumentene, og at store kommuner kan inneha fordeler som kjennetegner små kommuner. Omvendt kan små kommuner tilegne seg høy grad av kompetanse gjennom kurs i menneskerettigheter.

7.1 Borgereffektivitet: små kommuner versus store kommuner

7.1.1 Innbyggerne bringes nærmere beslutningene

Den første forventningen som settes opp mot funnene i 7.1 er: *små kommuner bidrar til at beslutningene er mer i tråd med innbyggernes behov*. Den andre forventningen er: *store kommuner evner i større grad å levere et rettferdig og mer standardisert tjenestetilbud, sammenlignet med små kommuner*. Selv om disse teoretiske forventningene er utledet fra argumenter om små og store kommuner settes de opp mot hverandre for synliggjøring av forskjellene mellom forventningene og funnene. Det kan tenkes at nærhet trumfer nøytralitet i små kommuner, mens nøytralitet trumfer nærhet i store kommuner.

Som det framkommer i empirien, er det mer nærhet mellom bruker og byråkrat i små kommuner. Eksempelvis kommer det fram at byråkrater i små kommuner muligens legger «mer omsorg og varme» i vedtakene, og at dette kommer av den nære og personlige relasjonen mellom bruker og byråkrat. Den nære relasjonen kan imidlertid også skape betente bruker- byråkratreelasjoner. Dette kan påvirke byråkratenes nøytralitet i behandling av BPA-søknader. Samtidig demonstrerer empirien at informantene i en av de små kommunene regner de tilfeldige møtene på butikken som noe positivt for behandlingen av BPA-søknader. Det ser ut til at nøytralitetsprinsippet i små kommuner blir svekket til fordel for større nærhet mellom bruker, byråkrat og beslutning.

I motsetning til den nære relasjonen i små kommuner, er det kun en av ni informanter i store kommuner som forteller om fordeler ved å kjenne hverandre privat. Foruten dette er det en av søknadsskriverne i store kommuner som forteller om et svært godt samarbeid med saksbehandler. Men dette handler ikke om at bruker kjenner byråkrat gjennom private relasjoner. Samarbeidsrelasjonen er opparbeidet gjennom fem år. Dermed er det tydelig at profesjonelle og langvarige relasjoner også bærer frukter. Et av funnene tyder også på større avstand mellom byråkrat og søknadsskriver i store kommuner. Det å ikke gå den formelle veien gjennom saksbehandler, men heller belyse sin sak gjennom media, tyder på større avstand mellom søknadsskriver og saksbehandler i store kommuner.

Som vist i empirien, er det enklere for byråkrater i små kommuner å relatere seg til brukernes utfordringer. Dette er tilfellet, fordi byråkraterne kjenner brukerne gjennom lokalsamfunnet. I en av de mindre kommunene holder det at søknadsskriver tar en telefon for å oppdatere kommunen på endret behov. Dette er en indikasjon på et fundamentert tillitsforhold, der saksbehandler stoler på søknadsskriver sine vurderinger av ønsket antall BPA-timer. Ved å legge større vekt på begrunnelse, og ikke måtte innhente dokumentasjon og gjennomføre hjemmebesøk, kan det argumenteres for at byråkrater i mindre kommuner kan ekspedere saksbehandlingen mer effektivt, og dermed er mer tidsbesparende.

Selv om flere av informantene fra de små kommunene beskriver fordelene ved å ha lokal kontakt i kommunen, er det viktig å understreke at også enkelte informanter fra store kommuner beskriver en nær samarbeidssituasjon. Dette viser at fordelene ved desentralisering også forekommer i store kommuner, om enn i mindre grad enn i små kommuner. Slik sett ivaretar også store kommuner verdier ved desentralisering.

Tilsynelatende ivaretar byråkraterne i store kommuner i større grad prinsippet om nøytralitet i behandling av BPA-søknader, samtidig som de kjenner mindre til søknadsskriverens situasjon. Dette gjør de mer avhengig av å innhente dokumentasjon ved å stille personlige spørsmål. Det faktum at byråkraterne i store kommuner innhenter dokumentasjon og ikke kjenner brukerne gjennom private relasjoner, gjør de mer rustet til å behandle søknader med nøytralitet. Dette danner grunnlag for standardiserte tjenestetilbud.

Dersom rettferdig forstås som likebehandling på tvers av kommunegrenser, gir standardisert behandling store kommuner større grunnlag for å vurdere søknader likt. Det er derimot ikke

gitt at likebehandling fører til oppfyllelse av rettigheter etter CRPD. Empirien viser at to av søknadsskriverne fra store kommuner opplever at de har fått vedtak til å dekke grunnleggende behov. Dermed har vedtakene begrenset muligheten til livsutfoldelse. Slik sett viker denne delen av empirien fra rettferdighetsforståelsen om at BPA-ordningen skal oppfylle artikkel 19 i CRPD. Kommunenes kunnskap om CRPD blir nærmere løftet i 7.2.

7.2 Systemkapasitet: store kommuner versus små kommuner

7.2.1 Ressurshåndtering og kapasitet til å håndtere komplekse fenomener

Den første teoretiske forventningen som settes opp mot funnene i 7.2 og 7.3 er: *små kommuner innehar færre spesialiserte yrkesansatte, og har med dette mindre mulighet til å sette seg inn i saker som anses som omfattende og komplekse.* Den andre forventningen er: *store kommuner evner i større grad å følge opp og ivareta ratifiseringen av CRPD, rettighetsfestingen av BPA og BPA-rundskrivene sammenlignet med små kommuner.* Disse teoretiske forventningene springer ut ifra teoretiske argumenter om små og store kommuner. Siden begge argumentene tar for seg kommunenes kapasitet og ressurser, anses det som hensiktsmessig å sette forventningene opp mot hverandre i delkapittelet om systemkapasitet.

Som det framkommer i empirien, innrømmer byråkratene i små kommuner at kommunene har liten kapasitet når det gjelder behandling av søknader om BPA. På grunn av mangel på kapasitet kjøper begge kommunene tjenester i form av konsulentbistand og leverandørtjenester. Manglende kapasitet i små kommuner bekrefter den teoretiske forventningen om at små kommuner har færre ansatte og dermed mindre mulighet til å sette seg inn i komplekse og omfattende søknader som BPA. I tillegg forteller en av søknadsskriverne fra de små kommunene at kommunen ikke fatter formelle enkeltvedtak. Dermed har ikke tjenestemottaker mulighet til å klage. Dette bekrefter også forventningen om at små kommuner har mindre kapasitet enn store kommuner. I tillegg tyder det på mindre grad av profesjonalitet i en av de små kommunene.

I den ene mindre kommunen har byråkraten mindre kjennskap til BPA som et fritids- og utdanningsverktøy, og mer kjennskap til BPA som et helsetjenesteverktøy. Mens i den andre

mindre kommunen forteller byråkraten at de ikke kan bli eksperter på lovbestemmelser omkring BPA. Begge beskrivelsene fra byråkratene i små kommuner er indikasjoner på kapasitets- og ressursutfordringer. Videre er det verdt å nevne at byråkratene i store kommuner ikke nevner kapasitet som en utfordring, når det gjelder behandling av BPA-søknader. Det kan tyde på at byråkratene i store kommuner ikke opplever kapasitetsutfordringer i like stor grad som byråkratene i mindre kommuner.

Byråkratene i små kommuner bruker døgnklokke og pasient- og brukerrettighetsloven for å vurdere antall BPA-timer. I tillegg bruker en av byråkratene i små kommuner CRPD. Det faktum at en byråkrat i en av små kommunene bruker CRPD, er et interessant funn. Bruken av FN-konvensjonen skyldes trolig kommunens deltakelse i pilotprosjektet. Ingen av byråkratene i store kommuner oppgir å bruke CRPD som verktøy for utmåling av timer. Selv om ingen av byråkratene i store kommuner bruker FN-konvensjonen, bruker de andre verktøy som IPLOS og rundskrivene. Små kommuner benytter to til tre forskjellige utmålingsverktøy som lovbestemmelser, døgnklokke og funksjonshemmedes FN-konvensjon. Mens store kommuner benytter tre til fire forskjellige utmålingsverktøy som pasient- og brukerrettighetsloven, døgnklokke, IPLOS, rundskriv og barnekonvensjonen.

Det kan være at små kommuner benytter flere av de overnevnte utmålingsverktøyene, selv om disse ikke blir nevnt under intervjuene. Likevel er det grunn til å tro at denne differansen skyldes større kompetanse om rettigheter og lover i de store kommunene. Spesielt på grunn av en av byråkratene i små kommuner sin uttalelse om at de ikke kan bli «eksperter på jussen». Interkommunalt samarbeid nevnes også som en potensiell løsning av den samme byråkraten. Ut ifra det overnevnte, samsvarer empirien i stor grad med den teoretiske forventningen om at store kommuner i større grad evner å følge opp og ivareta bestemmelser i norske lover om BPA. Hovedskillet mellom empirien og teorien er at det er en av de små kommunene som bruker CRPD. Dermed er det nærliggende at den lille kommunen i større grad evner å ivareta en rettferdig BPA-ordning etter artikkel 19 i CRPD.

7.2.2 Fagansatte med kunnskap om BPA-rettigheter

Som vist i empirien uttrykker to forskjellige søknadsskrivere fra henholdsvis stor og liten kommune at kommunene trenger mer kompetanse om BPA. Perspektivet som kommer fram fra en av de små kommunene er at det er nødvendig med kursing av kommunalt ansatte. Som informanten utdyper, gjelder dette spesielt for små kommuner uten erfaring med BPA. Et annet perspektiv som kommer fram, er at kursing også er positivt for kommunalt ansatte som «har institusjonstankegangen i ryggraden». Ut ifra dette sitatet er det tydelig at informanten fra en av de små kommunene har vært borti kommunalt ansatte som ikke forstår BPA som et likestillingsverktøy, men som en mer tradisjonell og helseorientert kommunal tjeneste. Disse perspektivene demonstrerer likhetene mellom teoretisk forventning og empiri. Det er tydelig at behovet for kursing kommer av at små kommuner har mindre kompetanse om BPA.

En av informantene fra stor kommune forteller også at kommunene har behov for «mer forståelse og kompetanse». Dette strider imot den teoretiske forventningen om at store kommuner har flere fagspesialiserte ansatte med større kunnskap og bakgrunn om funksjonshemmingsfeltet. Det er imidlertid viktig å understreke at informanten ikke spesifiserer at behovet gjelder store kommuner. Dermed kan det være at informanten svarer ut ifra et perspektiv som funksjonshemmet, og ikke ut ifra egne erfaringer i egen stor kommune. Gitt at informant i stor kommune forteller om kommuneforskjeller generelt, stemmer empirien overens med den teoretiske forventningen.

Som vist i empirien, er det «utfordrende å få tilstrekkelig kompetanse» for byråkrater i små kommuner. Byråkratene i store kommuner er derimot ikke innom tematikken kompetanse. Når dette ikke nevnes, kan det være fordi det blir tatt for gitt. Det kan være at store kommuner har større kompetanse om BPA, samt mer erfaring med behandling av BPA-søknader. Som vist i empirien har byråkratene i store kommuner refleksjoner omkring rettighetsfestingen og hva som inngår i den. En av byråkratene i små kommuner reflekterer også rundt ord som «nødvendig» og «forsvarlig», og det faktum at BPA skal behandles likt som alle andre kommunale tjenester. Refleksjonene tyder på fundamentert kunnskapsgrunnlag. Byråkratenes refleksjoner og kunnskapsgrunnlag vil bli nærmere gjennomgått senere i dette underkapittelet.

I intervjuene kom det også fram at det er vesentlig flere ansatte i BPA-avdelingene i store kommuner, sammenlignet med små kommuner. Byråkratenes manglende kunnskapsgrunnlag og kommunenes fagansatt-stab bekrefter den teoretiske forventningen om at små kommuner har mindre kapasitet og kompetanse.

Store variasjoner i opplæring og tanker om BPA i små kommuner

Byråkratene i små kommuner uttrykker forskjellige forståelser av funksjonshemmedes rettigheter. Eksempelvis uttrykker en av byråkratene at funksjonshemmede skal komme seg fram over alt, uavhengig av barrierer. Som vist i empirien peker den samme byråkraten til FN sin menneskerettighetskonvensjon for funksjonshemmede og forteller at «alle skal ha like rettigheter» og alle skal «få lov til å delta på lik linje». Den andre byråkraten stiller derimot spørsmålsteget til dette premisset. Mens den ene anvender CRPDs prinsipper i argumentasjon for BPA, er den andre undrende til hvorvidt rullestolbrukere har like mye rett til å komme til «den høye fjelltoppen». Det er grunn til å tro at byråkratenes forskjellige forståelser av funksjonshemmedes rettigheter kommer av at den ene kommunen har deltatt på kurs om CRPD. Her kan forskjellige personlige holdninger også ligge til grunn, og potensielt skape variasjoner i saksbehandling av BPA-søknader.

Som tidligere vist bruker store kommuner flere standardiserte verktøy for utmåling av timer, sammenlignet med små kommuner. Samtidig som byråkratene i små kommuner gir uttrykk for at de har forskjellige forståelser av funksjonshemmedes rettigheter, blir variasjonen underbygd av at små kommuner bruker færre standardiserte utmålingsverktøy sammenlignet med store kommuner. Et mer standardisert saksbehandlingssystem kan gi grunnlag for større likhet i vurderinger av BPA-søknader. På grunnlag av dette kan det antas at det er større variasjoner i vedtak i små kommuner sammenlignet med store kommuner. Men også likere vurderinger i store kommuner. Svakere forståelse av BPA-ordningen i enkelte små kommuner kombinert med mindre bruk av standardiserte verktøy, kan altså føre til mindre likebehandling i små kommuner. På den andre siden er det færre informanter fra de små kommunene sammenlignet med informanter fra de store kommunene. Dermed kan det være at variasjonen i forståelsen av rettigheter skyldes tilfeldigheten av utvalget av informanter.

Byråkratene savner tydelige retninger fra politikerne

Som vist, problematiserer alle byråkratene i store kommuner og en av byråkratene i små kommuner regjeringens bruk av ordet «forsvarlig». Flere av byråkratene mener lovverket må tydeliggjøres, eventuelt endres, for å leve opp til politikernes forventninger om BPA. Eksempelvis kommer det fram av byråkratene at politikerne må tydeliggjøre lovverket for å realisere BPA-brukernes muligheter til å leve fullverdige liv. En av byråkratene mener politikerne må avklare «hva som inngår og hva som ikke inngår i en BPA-ordning». Refleksjonene omkring BPA-ordningen og hva den omfatter vitner om byråkrater med stort kunnskapsgrunnlag om BPA. Siden alle byråkratene fra store kommuner har refleksjoner rundt ordningen, er det tydelig at byråkratene besitter stor grad av kompetanse om BPA. Dette stemmer også overens med teoretiske forventninger om store kommuners systemkapasitet.

Dersom kommuneforskjellene handler om utydelige retninger fra politikerne, må også andre forhold som politikernes vurderinger av BPA versus lokalt selvstyre tas i betraktning. Empirien består imidlertid ikke av politikere som informanter. Derfor drøftes retningslinjene basert på byråkratenes bemerkninger. Det kan tenkes at de politiske føringene er lagt til grunn for å åpne opp for stor grad av lokalt selvstyre. Kommunene er pålagt å gi mennesker med assistansebehov forsvarlige tjenester. Dette kan tolkes som tjenester som dekker grunnleggende behov som næring, toalettbesøk og hygiene. På denne måten bidrar regjeringen til å gi kommunen friere tøyler; kommunene kan selv bestemme hvor mye BPA-timer de ønsker å innvilge utover det som er faglig forsvarlig. Likevel er det flere av byråkratene som uttrykker et ønske om et tydeligere og mer presist standpunkt fra politisk hold. Det ser ut til at byråkratene ønsker å oppfylle BPA-ordningens intensjon om likestilling, men blir begrenset av føringer om at BPA skal behandles på lik måte som andre kommunale tjenester og være forsvarlig.

7.3 Det økonomiske dilemmaet

7.3.1 Tilpasning av tjenester ut ifra brukernes preferanser og behov

I denne delen av analysen settes en av forventningene om borgereffektivitet opp mot funnene: *beslutningene er mer i tråd med innbyggernes behov i små kommuner*. Siden denne delen av analysen tar for seg det økonomiske aspektet ved kommunestørrelse, er det relevant å sette søkelys mot Oates og hans argumenter. Eksempelvis mener Oates at desentraliserte enheter i større grad evner å registrere innbyggernes preferanser for offentlige tjenester. Ut ifra dette kan det tenkes at jo mindre kommuner, dess enklere er det for kommunene å være sensitive når det gjelder tilpasning av tjenester.

Som vist i empirien, er det tydelig at byråkratene og brukerne i små kommuner kjenner til hverandres situasjon. I en av de små kommunene er det bygd en unik tillitsrelasjon, der byråkratene stoler på søknadsskrivers bemerkelser om eget vedtak. Det ser ut til at denne kommunen klarer å tilpasse tjenester ut ifra brukerens behov. Ut ifra dette er det tydelig at empirien stemmer overens med den teoretiske antakelsen som tilsier at små kommuner i større grad treffer beslutninger som er i tråd med innbyggernes behov. Det er imidlertid viktig å understreke at utvalget fra denne kommunen består av to informanter fra samme BPA-ordning. Dermed er det ikke gitt at sitatene er representative for små kommuner, eller for kommunens befolkning for øvrig.

I motsetning til de store kommunene, var det ingen i de små kommunene som oppga private spørsmål fra byråkratene som utfordrende. Dette kan komme av at den korte avstanden mellom byråkrat og bruker i små kommuner, gjør at byråkrat kjenner bruker og brukers situasjon. Dermed har kanskje ikke byråkrater i små kommuner like stort behov for en detaljert gjennomgang av brukers privatliv og funksjonsnivå. På denne måten kan det være enklere for mindre lokaliteter å tilrettelegge tjenester ut ifra innbyggernes behov. En av byråkratene i store kommuner understreker vanskelighetene ved å få innsikt i de personlige og reelle behovene til BPA-søker. Dersom det hadde vært tettere kontakt mellom bruker og byråkrat i store kommuner, og de kjente hverandre gjennom private relasjoner, kan det tenkes at byråkraten ikke hadde hatt like stort behov for innhenting av personlig detaljer.

Med dette ser det ut til at store kommuner sin størrelse utgjør manglende forutsetninger for å tilpasse tjenestene ut ifra brukernes behov. På den andre siden gjør avstanden det enklere å holde saksbehandlingen nøytral.

Kommunene ber om større økonomiske overføringer

Byråkratene i små kommuner oppgir utfordringer vedrørende statens økonomiske overføringer. Tematikken rundt den økonomiske situasjonen er konsensuspreget. Flere byråkrater fra store kommuner mener de økonomiske overføringene fra staten bør forbedres. Som vist i empirien, mener byråkratene i små kommuner at toppfinansieringsordningen svekkes for hvert år. Byråkratene fra store kommuner er mer generelle i omtalen av den økonomiske situasjonen. Selv om den teoretiske antakelsen impliserer at store kommuner har tilstrekkelig med ressurser og kapasitet til å ivareta saker som BPA, er store kommuner også avhengig av økonomiske overføringer gjennom toppfinansieringsordningen. Dette kommer av at toppfinansieringsordningen er utarbeidet for å sikre kommuners mulighet til å tilrettelegge for ressurskrevende brukere.

7.4 Sammenfattende drøfting

Når det kommer til avstand mellom byråkrat og bruker, er det tydelig at avstanden er kortere i mindre kommuner. Empirien viser hvordan byråkrat-brukerrelasjonen er tettere i små kommuner vis a vis relasjonen i store kommuner. Likevel er relasjonen tett i enkelte store kommuner. Dette skyldes enten privat kjennskap eller langvarig profesjonell relasjon mellom byråkrat og bruker. Således kan også store kommuner ha desentraliseringsverdien; at innbyggerne bringes nærmere beslutningene. I små kommuner er det riktig nok en verdi som står sterkere. En mulig fordelaktig virkning av at byråkrat ikke kjenner søknadsskriver, er at saksbehandlingen kan foregå på et mer nøytralt grunnlag.

Ut ifra empirien, skiller de store kommunene seg ut når det gjelder ressurser, kapasitet og fagansatte med spesialisert kunnskap til å håndtere komplekse fenomener. Byråkratene i de store kommunene nyttiggjør seg av flere lovverk og rundskriv, sammenlignet med byråkratene i de små kommunene. Et interessant funn er at en av byråkratene i de mindre kommunene forteller om bruk av prinsipper i tråd med CRPD. Her lå det til grunn en

forventing om at byråkratene i de store kommunene ville tydeliggjøre bruken av CRPD, og ikke en av byråkratene i de små kommunene.

Et annet viktig poeng som understreker mindre kommuners behov for større kunnskap, er uttalelsen om at små kommuner med mindre BPA-erfaring er spesielt avhengig av opplæring i BPA og rettigheter. En annen informant fra en stor kommune understreker behovet for kompetanse, men det er ikke sikkert om sitatet kommer fra egen erfaring eller er et generelt synspunkt. Ut ifra empirien ser det ut til at store kommuner har større systemkapasitet sammenlignet med små kommuner. På denne måten kan det argumenteres for at store kommuner i større grad innehar fordeler som ligner fordeler ved forvaltning på statlig nivå; mer kapasitet, ressurser og fagspesialisering.

Når det gjelder tilpasning av tjenester ut ifra brukernes behov, ser det ut til at den private relasjonen mellom bruker og byråkrat i små kommuner gjør byråkratene i mindre grad avhengige av innsyn i personlige detaljer om brukers funksjonsnivå. Dermed unngår også brukerne i små kommuner byråkratenes personlige og private tilnærming i søken etter detaljer om funksjonsnivå. Flere av søknadsskriverne i de store kommunene omtaler de personlige og private spørsmålene som «krevende». Alle søknadsskriverne i de store kommunene har møter med saksbehandler, der de må fortelle om grad av funksjonsnivå og hvorvidt de evner å gjennomføre dagligdagse gjøremål. Det ser ut til at byråkratene i de små kommunene har større tillit til søknadsskriverens vurdering av eget behov. Når det kommer til å eksponere seg selv om private detaljer, kan det argumenteres for at små kommuner tilbyr en mindre byrde i søknadsprosessen.

Det kan også tenkes at den nære og private relasjonen i de små kommunene er tidsbesparende og økonomisk effektiviserende når det gjelder behandling av søknader. Flere av byråkratene fra de store kommunene og begge byråkratene fra de små kommunene er enstemmige når det gjelder BPA-ordningens økonomiske situasjon. Byråkratene mener de statlige og økonomiske overføringene må forbedres, mens byråkratene fra de små kommunene er mer spesifikke, og vektlegger at toppfinansieringsordningen trenger en styrkning.

8. Konklusjon

Denne masteroppgaven har behandlet følgende problemstilling: «Hvordan påvirker desentralisering BPA-ordningen, og i hvilken grad kan kommunestørrelse forklare forskjeller i saksbehandling?» For innhenting av empiri, er det gjennomført semi-strukturerte intervjuer av byråkrater og BPA-søkere i fire strategisk utvalgte kommuner. De teoretiske argumentene som ligger til grunn for analysen er (1) systemkapasitet, (2) borgereffektivitet og (3) verdier for desentralisering og sentralisering.

Aller først ble det forventet at *store kommuner i større grad enn små kommuner evner å følge opp og ivareta ratifiseringen av CRPD, rettighetsfestingen av BPA og BPA-rundskrivene*. Denne forventningen blir ikke innfridd. Dette skyldes at både store og små kommuner evner å følge og pasient- og brukerrettighetsloven. I både store og små kommuner er det henholdsvis en av fire og en av to som ikke oppgir å bruke rundskrivene. Ingen av de store kommunene oppgir å bruke CRPD ved behandling av søknader. I motsetning bruker en av de små kommunene CRPD. Dette kommer trolig av at kommunen har deltatt på Bufdir sitt pilotprosjekt om menneskerettighetsopplæring. Det er med andre ord ikke entydig at kommunestørrelse er avgjørende for kommunenes kunnskap om BPA.

Deretter ble det forventet at *store kommuner i større grad evner å levere et rettferdig og mer standardisert tjenestetilbud sammenlignet med små kommuner*. Denne forventningen blir delvis innfridd. Andre ledd om standardisering blir innfridd. Store kommuner bruker flere standardiserte utmålingsverktøy enn små kommuner. Standardiseringsforventningen underbygges av variasjonen mellom byråkratenes menneskerettighetsforståelse i små kommuner. Rettferdig kan forstås som søknadsskrivernes mulighet til å (a) bli behandlet likt uavhengig av kommune og (b) få et BPA-tilbud som ivaretar intensjonen om BPA etter CRPDs artikkel 19. Dersom (a) legges til grunn, blir forventningen innfridd. Dersom (b) legges til grunn, blir forventningene ikke innfridd. I henhold til CRPDs artikkel 19, har funksjonshemmede rett til å leve selvstendige liv og være en del av samfunnet. Ut ifra empirien er det tydelig at enkelte informanter i store kommuner ikke har fått realisert denne rettigheten.

Den tredje forventningen var at *små kommuner innehar færre spesialiserte yrkesansatte, og med dette har mindre mulighet til å sette seg inn i saker som anses som omfattende og*

komplekse. Forventningen om færre spesialiserte yrkesansatte blir innfridd. Med forslaget om interkommunalt samarbeid for små kommuner underbygges også forventningen. Men små kommuner får også færre søknader sammenlignet med store kommuner. Når søknadene først mottas, forteller den ene byråkraten at de setter alt til side, mens den andre byråkraten forteller at det grunnet tidsaspektet er vanskelig å gjennomføre en grundig saksbehandling. Selv om små kommuner har færre spesialiserte yrkesansatte, evner enkelte små kommuner å sette seg inn i saker som anses som omfattende og komplekse. Dette kommer av deltakelse i kurs om menneskerettigheter.

Den fjerde forventningen var at *små kommuner bidrar til at beslutningene er mer i tråd med innbyggernes behov.* Den fjerde forventningen blir innfridd. Byråkrat-bruker-relasjonen i små kommuner bygges på tillitsforhold og private relasjoner. Dette gjør at byråkratene i små kommuner er mindre avhengige av å innhente personlige og private detaljer om brukernes liv. Flere av søknadsskriverne i store kommuner forteller om utfordringene ved å dele personlige detaljer om eget liv. Enkelte av søknadsskriverne fra store kommuner forteller likevel om nære relasjoner til saksbehandler. En av dem kjenner saksbehandler gjennom privat relasjon, mens en annen har bygget opp et tillitsforhold gjennom en langvarig og profesjonell relasjon. Dermed bringes også beslutningene nærmere innbyggernes behov i enkelte store kommuner. I store kommuner gjelder i større grad prinsippet om nøytralitet.

Den siste forventningen var at *store kommuner evner å leve opp til flere av verdiene som assosieres med sentralisering og desentralisering sammenlignet med små kommuner.* Forventningen om store kommuners evner blir innfridd. Store kommuner ligger nærmere kapasitetsevnen til statlig styre. Samtidig er store kommuner en desentralisert styreform. Slik ivaretar også store kommuner forventningen om at beslutninger bringes nærmere borgerne. Dette skjer dog i flere tilfeller ved små kommuner, enn ved store kommuner. Selv om store kommuner evner å innfri verdier ved sentralisering og desentralisering, er det ikke nødvendigvis en direkte sammenheng mellom styringsenhetens størrelse og dens evne til å oppfylle funksjonshemmedes menneskerettigheter. CRPD er ikke implementert i norsk lov. Dermed har norske lover forrang over FN-konvensjonen. Forsvarlighetskravet har i tillegg til bestemmelsen om at BPA skal behandles på lik linje som andre kommunale helse- og omsorgstjenester, ført til en tolkning som gjør at kommuner fatter vedtak om BPA på et minimumsnivå.

Til sammen indikerer funnene at kommunestørrelse utgjør en forskjell, men i mindre grad enn de teoretiske forventningene skulle tilsi. Andre funn vitner om fordeler ved å være ressurssterk som søknadsskriver og BPA-bruker. Grad av menneskelige ressurser, kapasitet og kompetanse kan virke inn på saksbehandlingen av BPA. Dette er tegn på svakheter ved byråkratiet. I utgangspunktet er nøytralitet en dyd for hindring av vilkårlig behandling. Funksjonshemmede er prisgitt byråkratenes vurdering av funksjonsnedsettelse og livssituasjon, for å leve selvstendige liv. Når funksjonshemmedes ressurser kombinert med byråkratenes personlige holdninger setter preg på saksbehandlingen, kan det oppstå vilkårlighet ved behandling av søknader.

Vilkårlighet gjelder sannsynligvis i større grad i små kommuner, siden saksbehandlingen i større grad er avhengig av enkeltpersoner. Slik sett kan det tenkes at en overføring av BPA fra kommune til stat også vil føre til enda mindre grad av vilkårlig behandling. Det er likevel ikke åpenbart at en overføring av BPA til statlig nivå vil føre til større oppnåelse av rettigheter etter CRPD. Norske myndigheter har selv lagt kravet om faglig forsvarlighet. Dermed er det nærliggende å tenke at denne praktiseringen også kan forekomme fra statlige byråkrater. Det er likevel verdt å nevne at enkelte kommunale byråkrater løfter spørsmål om å flytte BPA til statlig nivå. I tillegg virker det som om byråkratenes nærmest oppfordrer til begrensning av den lokale autonomien. Både for begrensning av vilkårlig behandling, men også for å innfri funksjonshemmede rettigheter etter FN-konvensjonen.

8.1 Implikasjoner

8.1.1 Videre forskning

Denne oppgaven tar for seg søknadsskrivere og byråkraters oppfatning av BPA-ordningen i store og små kommuner. Begge grupper informanter har vist til politikere og formuleringer som «faglig forsvarlig». Det politiske perspektivet kan dermed være en mulig videreutvikling for oppgavens problemstilling. Her kan det være hensiktsmessig å gjennomføre lignende intervjuer med politiske ledere både sentralt og lokalt. I løpet av slike semi-strukturerte intervjuer kan tanken bak minimumsstandarden undersøkes, i tillegg til spørsmålet om statlig eller kommunalt forvaltningsansvar.

Det vil også være hensiktsmessig å gjennomføre kvantitative intervju av brukere og byråkrater i kommuner av ulik størrelse, for å generalisere dataene tilbake til populasjonen. Her kan det tas utgangspunkt i funnene fra empirien og vedlagte intervjuguider. Men det er viktig å understreke at det vil være vanskelig å få tilgang til et register over alle BPA-brukere i Norge. Dermed vil det være utfordrende å trekke et tilfeldig utvalg. Hvis det er mulig å få tilgang til et slikt register, er det nødvendig å behandle dataene med varsomhet.

Videre kan det være interessant å undersøke effekten av opplæring og kunnskapsdeling om saksbehandling av BPA. Her kan det gjennomføres en sammenlignende case-studie med pilotprosjekt om CRPD som teoretisk variabel av interesse, for å undersøke effekten av Bufdirs menneskerettighetsopplæringskurs. Det kan også være interessant å undersøke effekten av tillitsrelasjoner og privat kjennskap. Er det gitt at privat kjennskap resulterer i positivt BPA-utfall for brukeren, eller kan relasjonen også være ufordelaktig for utfallet? Videre kan det være interessante samfunnsøkonomiske problemstillinger å undersøke. Et eksempel på dette kan være effekten av å flytte BPA-forvaltningen fra kommunene til staten. Her kan det være interessant å gjennomføre en komparativ undersøkelse av land med henholdsvis kommunal og statlig forvaltning av BPA.

8.1.2 BPA-ordningen: hva nå?

Ut ifra konklusjonen og gitte aspekter i problemstillingen, er en lite inngripende og mulig endring for bedring av BPA-ordningen at kommuner av ulik størrelse blir bevisste over sine ulemper og arbeider for å motvirke disse. Eksempelvis at store kommuner i større grad stoler på søknadsskrivernes beskrivelser av situasjonen, og at både små og store kommuner etterstreber kunnskap om funksjonshemmedes menneskerettigheter. Det er imidlertid viktig å stille andre spørsmål. Per 2022 er det 356 kommuner i Norge (Regjeringen, 2021). Blant disse innfrir noen kommuner minimumsstandarden til BPA, mens andre oppfyller BPA-ordningens intensjon om likestilling. Dette skjer fordi kommunene har handlingsrom til å velge hvilke tjenester de ønsker å prioritere utover det absolutt nødvendige.

Det er ikke gitt at forflytning av BPA fra kommune til stat fører til større oppfyllelse av rettigheter. Det vil imidlertid kunne føre til økt sannsynlighet av eliminering av forskjeller i

saksbehandlingen av BPA mellom kommunene. Dersom Storting og regjering velger å legge tydeligere føringer på kommunene, er kommunene også avhengig av at det følger med større økonomiske overføringer. Et dilemma som oppstår ved eliminering av kommuneforskjeller, er fratakelse av autonomi hos lokale selvstyrer. Derfor er det avgjørende å utfordre beslutningstagere på viktigheten av lokalt selvstyre versus BPA med dens formål og målsetninger.

9. Litteraturliste:

- Askheim, O. P. (2003). *Fra normalisering til empowerment: ideologier og praksis i arbeid med funksjonshemmede*. Gyldendal akademisk.
- Askheim, O. P., Bengtsson, H., & Richter Bjelke, B. (2014). Personal assistance in a Scandinavian context: similarities, differences and developmental traits. *Scandinavian Journal of Disability Research: SJDR*, 16(1), 3–18.
<https://doi.org/10.1080/15017419.2014.895413>
- Baldersheim, H., Smith, E., & Demokratiprogrammet. (2011). *Lokalt demokrati uten kommunalt selvstyre?: en publikasjon fra Demokratiprogrammet ved Universitet i Oslo*. Abstrakt forlag.
- Barne- og likestillingsdepartementet. (2018). *Et samfunn for alle – Regjeringens strategi for likestilling av mennesker med funksjonsnedsettelse for perioden 2020–2030*.
[Et samfunn for alle - Regjeringens strategi for likestilling av mennesker med funksjonsnedsettelse for perioden 2020–2030](#)
- Beyers, J., Braun, C., Marshall, D., & de Bruycker, I. (2014). Let's talk! On the practice and method of interviewing policy experts. *Interest Groups & Advocacy*, 3(2), 174–187.
<https://doi.org/10.1057/iga.2014.11>
- Blair, J., Blair, E., & Czaja, R. (2014). *Designing surveys: a guide to decisions and procedures* (3. utg). SAGE.
- Borge, L-E. (2016). Økonomiske perspektiver på kommunesammenslutninger. I J. E. Klausen, J. Askim & S. I. Vabo (Red.), *Kommunereform i perspektiv* (s. 179-199) Oslo: Fagbokforlaget.
- BPA-utvalget. (u.å.). *BPA-utvalget*. Regjeringen.
[BPA-utvalget – Et offentlig utvalg nedsatt av regjeringen for å gjennomgå og foreslå forbedringer i ordningen med brukerstyrt personlig assistanse](#). Lest: 03.02.22.
- Bratberg, Ø. (2019). *Tekstanalyse for samfunnsvitere* (2. utg.). Cappelen Damm akademisk.
- Brennan, C., Anderberg, P., Traustadóttir, R. & Rice, J. (2018). Being Number One is the Biggest Obstacle. *Nordisk Välfärdsforskning*, 3(1), 18–32.
<https://doi.org/10.18261/issn.2464-4161-2018-01-03>
- Brisenden, S. (1986). Independent Living and the Medical Model of Disability. *Disability, Handicap & Society*, 1(2), 173–178.
<https://doi.org/10.1080/02674648666780171>
- Bruce, A., Quinn, G., Degener, T., Burke, C., Quinlivan, S., Castellino, J., Kenna, P., & Kilkelly, U. (2002). *Human rights and disability: the current use and future potential of United Nations human rights instruments in the Context of Disability*

- Bryman, A. (2016). *Social research methods* (5 utg.). Oxford University Press.
- Buudir. (2020). *Hatefulle ytringer og hatkriminalitet mot samer, nasjonale minoriteter og personer med innvandrerbakgrunn*. Buudir.
[Hatefulle ytringer og hatkriminalitet mot samer, nasjonale minoriteter og personer med innvandrerbakgrunn \(buudir.no\)](#) Lest: 07.08.22
- Buudir. (2022). *Antall med nedsatt funksjonsevne*. Buudir.
https://www.buudir.no/statistikk_og_analyse/nedsatt_funksjonsevne/antall/ Lest: 22.11.22
- Dahl, R. A., & Tufte, E. R. (1973). *Size and democracy*. Stanford University Press.
- Ervik, R., Grimrud, G. M., Kjerstad, E & Lindén, T. (2020). *Suksess eller katastrofe? Utviklingstrekk etter rettighetsfesting av brukerstyrt personlig assistanse (BPA)*. NORCE Norwegian Research Centre.
<https://hdl.handle.net/11250/2755326>
- Fink, A. (2003a). Keep Questions Closed or Open Them Up? I Fink, A. *How to ask survey questions* (ss. 35-38). Sage.
- Fink, A. (2003b). Knowledge, Attitudes, and Behavior: Additional Tips for Creating Survey Questions. I Fink, A. *How to ask survey questions* (ss. 67-92). Sage.
- Forente nasjoner. (07.05.2019). *Konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne Komitéen for rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne Avsluttende merknader til Norges første rapport**. Regjeringen.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/26633b70910a44049dc065af217cb201/crp-d-2019-avsluttende-bemerkninger-til-norges-forste-rapport-nor-09092019-finale.pdf>
- Frambu. (2020). *Døgnklokke*. Frambu.
<https://frambu.no/tema/dognklokke/>
- Froestad, J., Ravneberg, B., & Norges handikapforbund. (1991). *Fra veldedighet til rettighet: Norges handikapforbund 60 år: 1931-1991*. Norges handikapforbund.
- Funksjonsassistanse i arbeidslivet. (2015). *Kapittel 6. Funksjonsassistanse i arbeidslivet*. Lovdata.
https://lovdata.no/nav/rundskriv/r76-12-01#KAPITTEL_7-2
- Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon. (12.04.2019). *FN med klar bekymring: Funksjonshemmedes menneskerettigheter brytes i Norge*. FFO.
[FN kritiserer Norge for systematiske menneskerettsbrudd | 2019 | Aktuelt | Hjem \(ffo.no\)](#)
- Gallagher, M. (2013). Capturing Meaning and Confronting Measurement. I L. Mosley (red.), *Interview Research in Political Science* (ss. 181-195). Cornwall University.
- Gerring. (2007). *Case study research: principles and practices*. Cambridge University Press.

- Grastveit, T. S. J. (2016). *Samhandlingsreformen og kommunen - Størrelse teller, planlegging avgjør*. The University of Bergen.
- Grue, J. (2011). Discourse analysis and disability: Some topics and issues. *Discourse & Society*, 22(5), 532–546.
<https://doi.org/10.1177/0957926511405572>
- Grønmo, S. (2016). *Samfunnsvitenskapelige metoder* (2. utg.). Fagbokforlaget.
- Halperin, S & Heath, O. (2020). *Political research: methods and practical skills* (3. utg.). Oxford University Press.
- Hellevik, O. (2002). *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap* (7. utg.). Universitetsforlaget.
- Helsedirektoratet. (06.05.2015). *Opplæringshåndbok brukerstyrt personlig assistanse BPA*. Helsedirektoratet.
[Opplæringshåndbok brukerstyrt personlig assistanse BPA.pdf \(helsedirektoratet.no\)](https://www.helsedirektoratet.no/Opplæringshåndbok%20brukerstyrt%20personlig%20assistanse%20BPA.pdf)
- Helsedirektoratet. (10.01.2019). *Særlig ressurskrevende helse- og omsorgstjenester*. Helsedirektoratet.
<https://www.helsedirektoratet.no/tilskudd/saerlig-ressurskrevende-helse-og-omsorgstjenester#regelverk-hvem-kan-fa-tilskudd> Lest: 04.10.22.
- Helsedirektoratet. (01.01.2018). *§ 2-1d Rett til brukerstyrt personlig assistanse*. Helsedirektoratet.
<https://www.helsedirektoratet.no/rundskriv/pasient-og-brukerrettighetsloven-med-kommentarer/rett-til-helse-og-omsorgstjenester-og-transport/rett-til-brukerstyrt-personlig-assistanse> Lest: 10.02.22.
- Helsedirektoratet. (20.12.2018). *Brukerstyrt personlig assistanse (BPA)*.
<https://www.helsenorge.no/hjelpetilbud-i-kommunene/brukerstyrt-personlig-assistanse-bpa/> Lest: 02.02.22.
- Helse- og omsorgsdepartementet. (01.06.2000). *Rundskriv I-20/2000 til lov om sosiale tjenester mv. Brukerstyrt personlig assistanse*. Regjeringen.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/i-202000/id445628/>
- Helse- og omsorgsdepartementet. (2005). *Rundskriv I-15/2005 Brukerstyrt personlig assistanse (BPA) – utvidelse av målgruppen*. Regjeringen.
https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.regjeringen.no%2Fglobalassets%2Fupload%2Fkilde%2Fhod%2Frus%2F2005%2F0013%2Fddd%2Fword%2F268717-rundskriv_mas_15_-2005.doc&wdOrigin=BROWSELINK
- Helse- og omsorgsdepartementet. (22.03.2013). *Høringsnotat Endringer i pasient- og brukerrettighetsloven – rett til brukerstyrt personlig assistanse (BPA)*. Regjeringen.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/f4928c0728914abf91b6d3b651327d77/horingsnotat.pdf>

- Helse- og omsorgsdepartementet. (2014). *Prop. 86 L (2013–2014) Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak) Endringer i pasient- og brukerrettighetsloven (rett til brukerstyrt personlig assistanse)*. Regjeringen.
[Prop. 86 L \(2013–2014\) \(regjeringen.no\)](https://www.regjeringen.no)
- Helse- og omsorgsdepartementet. (18.12.2015). *Rundskriv Rettighetsfesting av brukerstyrt personlig assistanse (BPA)*. Regjeringen.
https://www.regjeringen.no/contentassets/bd58818a87cc4a109a6d29b4d0dc615a/runskriv_i-9-2015_bpa.pdf
- Helse- og omsorgsdepartementet. (16.12.2021). *NOU 2021: 11 Selvstyrt er velstyrt — Forslag til forbedringer i ordningen med brukerstyrt personlig assistanse*. Regjeringen.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2021-11/id2892257/>
- Helse- og omsorgstjenesteloven. (2011). *Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven) (LOV-2011-06-24-30)*. Lovdata.
<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2011-06-24-30>
- Hughes, R. (2010). The social model of disability. *British Journal of Healthcare Assistants*, 4(10), 508–511.
<https://doi.org/10.12968/bjha.2010.4.10.79078>
- Regjeringen. (17.01.2019). *Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti*. Regjeringen.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/7b0b7f0fcf0f4d93bb6705838248749b/plattform.pdf>
- Illinois Library. (08.09.2021). *Disability Theory: Social/Independent Living Model*. Illinois Library.
[Social/Independent Living Model - Disability Theory - LibGuides at University of Illinois at Urbana-Champaign](https://libguides.library.illinois.edu/disability-theory)
- Indset, M., Klausen, J. E., Møller, G., Smith, E. & H. H. Zeiner. (2012). *Likeverdighet mellom stat og kommunesektor*. Norsk institutt for by- og regionforskning, & Telemarksforskning Bø.
<https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/bitstream/handle/20.500.12199/5500/Samarbeidsrapport%20NIBR-Telema.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Jacobsen, D. I. & Holtskog, K. H. (2013). Nærhetseffekten - kommunal service, kommunestørrelse og ny teknologi. *Tidsskrift for Samfunnsforskning*, 54(4), 408–436.
- King, G., Keohane, R. O., & Verba, S. (1994). *Designing social inquiry: scientific inference in qualitative research*. Princeton University Press.

- Kjellberg, F. (1995). The Changing Values of Local Government. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 540(1), 40–50.
<https://doi.org/10.1177/0002716295540000004>
- Klausen, J. E. (2004). *Lokaldemokratiet i bydelene: en studie av forsøket med direkte valg til fire bydelsutvalg i Oslo kommune: Vol. no. 45-2004*. Institutt for statsvitenskap, Det samfunnsvitenskapelige fakultet, Universitetet i Oslo Unipub.
- Kultur- og likestillingsdepartementet. (13.10.2021). *Konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne*. Regjeringen.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/26633b70910a44049dc065af217cb201/konvensjon-om-rettighetene-til-mennesker-med-nedsatt-funksjonsevne.pdf>
- Kultur- og likestillingsdepartementet. (13.10.2021). *FN-konvensjonen om rett til menneske med nedsett funksjonsevne (CRPD)*. Regjeringen.
<https://www.regjeringen.no/no/tema/likestilling-og-mangfold/likestilling-og-inkludering/konvensjoner/fn-konvensjonen-om-rett-til-menneske-med-nedsett-funksjonsevne-crpd/id2426271/>
- Kvale, S., Brinkmann, S., Anderssen, T. M., & Rygge, J. (2015). *Det kvalitative forskningsintervju* (3. utg.). Gyldendal akademisk.
- Lassen, D. D., & Serritzlew, S. (2011). Jurisdiction Size and Local Democracy: Evidence on Internal Political Efficacy from Large-scale Municipal Reform. *The American Political Science Review*, 105(2), 238–258.
<https://doi.org/10.1017/S000305541100013X>
- Leech, B. L., Baumgartner, F. R., Berry, J. M., Hojnacki, M. & Kimball, D. C. (2013). Lessons from the «Lobbying and Policy Change» Project. I L. Mosley (red), *Interview Research in Political Science* (ss. 209-224). Cornwell University.
- Lov om sosiale tjenester m.v. (13.12.1991). § 4-2. *Tjenester*. W3.
<https://www.w3.org/People/howcome/lover/1991-12-13nr81.html>
- Lunder, T E., Hjertrøm, H K., Håkonsen, L., Kvernenes, M S. (2019). *Ressurskrevende omsorgstjenester i kommunene Finansierungsordningenes betydning for tjenestene*. TF-rapport nr. 539.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/4b939b0f4ca6444994ad1c81304d5745/mot-tatt-rapport--ressurskrevende-omsorgstjenester-i-kommunene.pdf>
- Meld. St. 88 (1966-1967). *Om utviklingen av omsorgen for funksjonshemmede*. Sosialdepartementet.
https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1966-67&paid=3&wid=c&psid=DIVL2473&pgid=c_1675
- Meld. St. 12 (2011-2012). *Stat og kommune – styring og samspel*. Kommunal- og regionaldepartementet.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/900e13ace396489abe92e8bd98246429/nno/pdfs/stm201120120012000dddpdfs.pdf>

- Mill, J. S. (1958). *Considerations on Representative Government* (redigert med introduksjon av C. V. Shields). Bobbs-Merrill. (Opprinnelig utgitt 1861).
- Mill, J. S. (1972). *Utilitarianism, liberty, representative government* ([redigert med]; utvalgte tekster fra Auguste Comte og positivisme; redigert av H. B. Acton). Dent. (Opprinnelig utgitt 1863).
- Mosley, L. (2013). Introduction. «Just Talk to People»? Interviews in Contemporary Political Science. I L. Mosley (red), *Interview Research in Political Science* (ss. 1-28). Cornell University Press.
- Norges Handikapforbund. (1994). *Brukerstyrt personlig assistanse. Erfaringer fra et forsøksprosjekt*. Oslo: Sosial- og helsedepartementet.
- NOU 1990: 13. (1990). *Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner*. Kommunaldepartementet.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/d36627ddc99541f6abae2e85c02d1dab/nou199019900013000dddpdfs.pdf>
- NOU 1992: 1. (1992). *Trygghet – Verdighet – Omsorg*. Sosialdepartementet.
<https://www.nb.no/items/11b4c1386903fcfc944cb6c73526dda3?page=2&searchText=oaiid:%22oai.nb.bibsys.no:999202229354702202%22>
- NOU 2000: 22. (2000). *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*. Kommunal- og regionaldepartementet.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/5e57b8d77cd74463a710e2db1a7faa8e/no/pdfa/nou200020000022000dddpdfa.pdf>
- NOU 2001: 22. (2001). *Fra bruker til borger En strategi for nedbygging av funksjonshemmende barrierer*. Sosial- og helsedepartementet.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/1e18b045dd9346849813392b34c9cdc1/no/pdfa/nou200120010022000dddpdfa.pdf>
- NOU 2021: 11. (2021). *Selvstyrt er velstyrt: Forslag til forbedringer i ordningen med brukerstyrt personlig assistanse*. Helse- og omsorgsdepartementet.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/1b3983553f1346d48a0fc07aa61d56d9/no/pdfs/nou202120210011000dddpdfs.pdf>
- NSD. (u.å.). *Personvernordbok*. NSD.
<https://www.nsd.no/personverntjenester/opplagsverk-for-personvern-i-forskning/personvernordbok/> Lest: 01.07.22.
- Nyquist, T. (2020). *Brukerstyrt personlig assistanse - et viktig likestillingsverktøy for deltakelse i samfunnet - hvorfor følges ikke lovverket etter intensjonen?* The University of Bergen.
<https://hdl.handle.net/11250/2738106>

- Oates, W. E. (1972). *Fiscal Federalism*.
- Oates, W. E. (2005). Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism. *International Tax and Public Finance*, 12(4), 349–373.
<https://doi.org/10.1007/s10797-005-1619-9>
- Oslo kommune. (u.å). *Brukerstyrt personlig assistanse (BPA)*. Oslo kommune.
<https://www.oslo.kommune.no/helse-og-omsorg/nedsatt-funksjonsevne/brukerstyrt-personlig-assistanse-bpa/#gref> Lest: 15.01.22.
- Oslo kommune. (2021). *Tildeling og oppfølging av brukerstyrt personlig assistanse*. Oslo kommune.
[Tildeling og oppfølging av brukerstyrt personlig assistanse \(oslo.kommune.no\)](https://www.oslo.kommune.no/tildeling-og-oppfolging-av-brukerstyrt-personlig-assistanse)
- Pateman, C. (1970). *Participation and democratic theory*. Cambridge University Press.
- Påsche, E. S & Wilhelms, H. (18.10.2021). Mikal Johan Eira (16) får ikke nok hjelp – alenemamma Lidia må ofre nattesøvnen. *NRK*.
<https://www.nrk.no/tromsogfinnmark/barn-og-voksne-med-funksjonshemninger-far-for-lite-hjelp--ber-om-flere-timer-bpa-ifolge-uloba-1.15688774>
- Ratzka, A. (2015). *Independent Living Institute (ILI)*. Independent Living.
<https://www.independentliving.org/>
- Regjeringen. (1994). *Regjeringens handlingsplan for funksjonshemmede 1994-1997*. Statens Trykksakssekspedisjon.
<https://www.nb.no/items/6465639621e74f810e53857a8f63a2e4?page=0&searchText=lev>
- Regjeringen. (2021). *Historisk utvikling*. Regjeringen.
<https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunestruktur/utviklingen-av-den-norske-kommunestruktu/id751352/>
Lest: 11.11.22
- Rett til brukerstyrt personlig assistanse. (2014). *Lov om endringer i pasient- og brukerrettighetsloven (rett til brukerstyrt personlig assistanse)* (LOV-2014-06-20-41). Lovdata.
<https://lovdata.no/dokument/LTI/lov/2014-06-20-41>
- Schaeffer, N.C & Presser, S. (2003). The Science of Asking Questions. *Annual Review of Sociology*, 29(1), 65–88.
<https://doi.org/10.1146/annurev.soc.29.110702.110112>
- Seawright, & Gerring, J. (2008). Case Selection Techniques in Case Study Research: A Menu of Qualitative and Quantitative Options. *Political Research Quarterly*, 61(2), 294–308.
<https://doi.org/10.1177/1065912907313077>
- Sivilsamfunnets rapport. (2015). *Alternativ rapport til FN-komiteen for rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne*. NFU Norge.

<http://www.nfunorge.org/globalassets/nyheter-nfu-sentralt/dokumenter/sivilsamfunnets-rapport.pdf>

Skarstad, K. (2019). *Funksjonshemmedes Menneskerettigheter Fra Prinsipp Til Praksis*. Oslo: Universitetsforlaget.

Sosialkomiteen. (1999). *Innst. O. nr. 22 (1999-2000) Innstilling fra sosialkomiteen om lov om endring i lov av 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester m.v. (brukerstyrt personlig assistanse) Ot.prp. nr. 8 (1999-2000)*. Stortinget.
<https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/odelstinget/1999-2000/inno-199900-022.pdf>

Statsforvalteren. (2020). *Rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne*. Statsforvalteren.
<https://www.statsforvalteren.no/portal/nyheter/2022/05/rettighetene-til-mennesker-med-nedsatt-funksjonsevne/?fbclid=IwAR3BS5krZiPDzcJTH-ybIbM0UjO5KTdD6aD8YccXAfXzSUdbyKOzBxBHicQ>

Stein, M. A. (2007). Disability Human Rights. *California Law Review*, 95(1), 75–121.

Stortinget. (2022). *Skriftlig spørsmål fra Bård Hoksrud (FrP) til helse- og omsorgsministeren*. Stortinget.
<https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftlige-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=91199>

UiO. (20.06.2018). *Klassifisering av data og informasjon*. UiO.
<https://www.uio.no/tjenester/it/sikkerhet/lsis/tillegg/lagring/infoklasser.html> Lest: 03.05.22.

UiO. (06.05.2019). *Lagringsguiden*. UiO.
<https://www.uio.no/tjenester/it/sikkerhet/lsis/tillegg/lagringsguide.html> Lest: 14.04.22.

Uloba. (2021). *Tilstandskartleggingen 2021 Status for BPA 2021*. Uloba.
<https://www.uloba.no/les-ulobas-tilstandskartlegging-2021/>

Uloba. (2022a). *Tilstandskartleggingen 2022 Status for BPA*. Uloba.
<https://www.uloba.no/les-ulobas-tilstandskartlegging-2022/>

Uloba. (2022b). *Barrierebryteren funksjonsassistanse*. Uloba.
<https://www.uloba.no/wp-content/uploads/2022/08/Barrierebryteren-funksjonsassistanse-rapport-Uloba-2022.pdf>

Utvidet rett til brukerstyrt personlig assistanse. (2020). *Lov om endringer i pasient- og brukerrettighetsloven (utvidet rett til brukerstyrt personlig assistanse) (LOV-2020-06-19-79)*. Lovdata.
<https://lovdata.no/dokument/LTI/lov/2020-06-19-79>

WHO. (2011). *World report on disability*. World Health Organization.

<https://www.who.int/teams/noncommunicable-diseases/sensory-functions-disability-and-rehabilitation/world-report-on-disability>

Østerud, Ø. (2003). Røkkan mot Habermas. *Nytt norsk tidsskrift*, 20(2), 152–160.

<https://doi.org/10.18261/ISSN1504-3053-2003-02-04>

10. Vedlegg

10.1 Vedlegg I: Informasjonsskriv til søknadsskrivere

**Vil du delta i forskningsprosjektet
«BPA-ordningen i lys av kommunestørrelse»?**

BPA-søknadsskriver

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt der formålet er å finne ut av kommunestørrelsens effekt på BPA-ordningen. I dette skrivet gir vi deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakingen vil innebære for deg.

Formål

Målet med masterprosjektet er å få en bedre forståelse av hvordan ulike kommuner med ulike forutsetninger behandler BPA-søknader. For å få til dette er det særlig interessant å høre med de som benytter seg av BPA-ordningen, om deres syn på saksbehandlingen.

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

Ansvarlig institusjon er institutt for statsvitenskap ved det samfunnsvitenskapelige fakultet ved Universitetet i Oslo. Ansvarlig enkeltperson er undertegnede veileder Jan Erling Klausen og masterstudent Ida Hauge Dignes.

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Du er spurt om å delta i prosjektet fordi du benytter deg av BPA-ordningen. Erfaringene du har gjort deg, og gjør hver dag, er svært verdifulle og avgjørende for å kunne besvare spørsmålene som blir stilt i dette forskningsprosjektet.

Hva innebærer det for deg å delta?

Dersom du velger å delta, innebærer det at du stiller til forskningsintervju og svarer på spørsmål om ditt syn på kommunens behandling av BPA-søknad. Du som er arbeidsleder og/eller BPA-bruker vil bli intervjuet av Ida Hauge Dignes (masterstudenten), og tidsrammen for intervjuet vil være om lag en time. Det vil både bli tatt notater og lydopptak av intervjuet.

Det er frivillig å delta

Det er frivillig å delta i prosjektet. Dersom du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykket tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle personopplysninger om deg vil da bli slettet. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg, dersom du ikke vil delta eller i løpet av prosjektet velger å trekke deg.

Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker opplysningene dine

Vi vil bare bruke opplysningene om deg til formålet vi har fortalt om i dette skrivet. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket. Det vil ikke være mulig å gjenkjenne deg i publikasjonen.

- De som vil ha tilgang til opplysninger om deg er masterstudenten og veilederen.
- Opptak og transkripsjon vil bli lagret med passord.
- Navnet og kontaktopplysningene dine vil erstattes med en kode som lagres på en egen navneliste adskilt fra øvrige data.

Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?

Opplysningene anonymiseres når oppgaven er godkjent, noe som etter planen er november 2022. Personopplysninger og opptak vil bli slettet når oppgaven er godkjent og endelig karakter er satt.

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag fra institutt for statsvitenskap ved det samfunnsvitenskapelige fakultetet ved Universitetet i Oslo har Personverntjenester vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Dine rettigheter

Så lenge du kan identifiseres i datamaterialet, har du rett til:

- Å få innsyn i hvilke opplysninger vi behandler om deg, og å få utlevert en kopi av opplysningene.
- Å få rettet opplysninger om deg som er feil eller misvisende
- Å få slettet personopplysninger om deg
- Å sende klage til Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å vite mer om eller benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med:

- Institutt for statsvitenskap ved det samfunnsvitenskapelige fakultet ved Universitetet i Oslo ved veileder Jan Erling Klausen. Telefonnummer: 98 60 50 12 og e-postadresse: j.e.klausen@stv.uio.no.
- Vårt personvernombud: personvernombud@uio.no

Hvis du har spørsmål knyttet til NSD (Norsk senter for forskningsdata AS) sin vurdering av prosjektet, kan du ta kontakt med:

- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS på e-post (personverntjenester@nsd.no) eller på telefon: 55 58 21 17

Med vennlig hilsen

Ida Hauge Dignes

Masterstudent, Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo

ida@dignes.net

Tlf: 94 26 89 82

Veileder for masterprosjektet:

Jan Erling Klausen

Førstemanuensis, Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo

j.e.klausen@stv.uio.no

Tlf: 98 60 50 12

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjonen om prosjektet *BPA-ordningen i lys av kommunestørrelse*, og jeg har fått muligheten til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- Å delta i intervju
- At det blir gjort lydopptak av intervjuet
- At opplysningene mine blir behandlet fram til prosjektet er avsluttet

Signert av prosjektdeltaker

Dato:

10.2 Vedlegg II: Informasjonsskriv til kommunebyråkrater

Vil du delta i forskningsprosjektet

«BPA-ordningen i lys av kommunestørrelse»?

Kommunebyråkrat

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt der formålet er å finne ut av kommunestørrelsens effekt på BPA-ordningen. I dette skrivet gir vi deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakingen vil innebære for deg.

Formål

Målet med masterprosjektet er å få en bedre forståelse av hvordan ulike kommuner med ulike forutsetninger behandler BPA-søknader. Det er særlig interessant å høre hvilke vurderinger som blir lagt til grunn når BPA-vedtak fattes, og om retningslinjer og insentiver fra statlig hold oppleves som nyttig. I lys av NOU-en 2021: 11 Selvstyrt er velstyrt er det også interessant å undersøke plasseringen av BPA-ordningen.

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

Ansvarlig institusjon er institutt for statsvitenskap ved det samfunnsvitenskapelige fakultet ved Universitetet i Oslo. Ansvarlig enkeltperson er undertegnede veileder Jan Erling Klausen og masterstudent Ida Hauge Dignes.

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Du er spurt om å delta i prosjektet fordi du er kommunebyråkrat og behandler søknader om BPA. Erfaringene du har gjort deg, og gjør hver dag, er svært verdifulle og avgjørende for å kunne besvare spørsmålene som blir stilt i dette forskningsprosjektet.

Hva innebærer det for deg å delta?

Dersom du velger å delta, innebærer det at du stiller til forskningsintervju og svarer på spørsmål om den generelle behandlingen av BPA-søknader. Du som kommunebyråkrat vil bli intervjuet av masterstudenten, og tidsrammen for intervjuet vil være om lag en time. Det vil både bli tatt notater og lydopptak av intervjuet.

Det er frivillig å delta

Det er frivillig å delta i prosjektet. Dersom du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykket tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle personopplysninger om deg vil da bli slettet. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg, dersom du ikke vil delta eller i løpet av prosjektet velger å trekke deg.

Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker opplysningene dine

Vi vil bare bruke opplysningene om deg til formålet vi har fortalt om i dette skrivet. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket. Det vil ikke være mulig å gjenkjenne deg i publikasjonen.

- De som vil ha tilgang til opplysninger om deg er masterstudenten og veilederen.
- Opptak og transkripsjon vil bli lagret med passord.
- Navnet og kontaktopplysningene dine vil erstattes med en kode som lagres på en egen navneliste adskilt fra øvrige data.

Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?

Opplysningene anonymiseres når oppgaven er godkjent, noe som etter planen er november 2022. Personopplysninger og opptak vil bli slettet når oppgaven er godkjent og endelig karakter er satt.

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag fra institutt for statsvitenskap ved det samfunnsvitenskapelige fakultetet ved Universitetet i Oslo har Personverntjenester vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Dine rettigheter

Så lenge du kan identifiseres i datamaterialet, har du rett til:

- Å få innsyn i hvilke opplysninger vi behandler om deg, og å få utlevert en kopi av opplysningene.
- Å få rettet opplysninger om deg som er feil eller misvisende
- Å få slettet personopplysninger om deg
- Å sende klage til Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å vite mer om eller benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med:

- Institutt for statsvitenskap ved det samfunnsvitenskapelige fakultet ved Universitetet i Oslo ved veileder Jan Erling Klausen. Telefonnummer: 98 60 50 12 og e-postadresse: j.e.klausen@stv.uio.no.
- Vårt personvernombud: personvernombud@uio.no

Hvis du har spørsmål knyttet til NSD (Norsk senter for forskningsdata AS) sin vurdering av prosjektet, kan du ta kontakt med:

- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS på e-post (personverntjenester@nsd.no) eller på telefon: 55 58 21 17

Med vennlig hilsen

Ida Hauge Dignes

Masterstudent, Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo

ida@dignes.net

Tlf: 94 26 89 82

Veileder for masterprosjektet:

Jan Erling Klausen

Førsteamanuensis, Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo

j.e.klausen@stv.uio.no

Tlf: 98 60 50 12

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjonen om prosjektet *BPA-ordningen i lys av kommunestørrelse*, og jeg har fått muligheten til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- Å delta i intervju
- At det blir gjort lydopptak av intervjuet
- At opplysningene mine blir behandlet fram til prosjektet er avsluttet

Signert av prosjektdeltaker

Dato:

10.3 Vedlegg III: Intervjuguide til søknadsskrivere

Semi-strukturert intervjuguide: søknadsskriver

Introduksjon

Hei. Da var du her, hyggelig! Tusen takk for at du har tatt deg tiden til å bli intervjuet. Du har jo lest informasjonsskrivet og vet hva intervjuet skal handle om. Jeg bruker BPA, men i akkurat denne situasjonen er det ikke mine tanker som skal være i fokus, men dine. Så i denne situasjonen her er jeg ikke BPA-bruker, men intervjuer. Har du noen spørsmål før vi begynner? Skal jeg bare gå rett på sak? Under dette intervjuet vil jeg stille spørsmål om din erfaring rundt kommunens behandling av BPA-søknader. Jeg har en del spørsmål, så jeg håper vi rekker å gå gjennom alle. Og jeg begynner litt generelt med dette spørsmålet

Tema: *Generelle betraktninger*

1. Kan du kort fortelle om assistansebehovet?

- a. I hvilken grad dekker den nåværende BPA-vedtak behovet for assistanse?
- b. Dersom det nåværende BPA-vedtaket ikke dekker behovet, hva er det som nedprioriteres å gjøre i løpet av uka, for å ikke bruke flere timer enn hva som er til rådighet?
- c. Hvis du/dere ikke var fornøyd med BPA-vedtaket, klagde du/dere til statsforvalteren i det du/dere fikk vedtaket? Hvorfor/hvorfor ikke?
- d. Dersom du/dere klagde til statsforvalteren, hva ble utfallet av dette?
- e. Dersom det er noe som har endret seg ved situasjonen etter at du/dere fikk BPA-vedtaket, og du/dere på grunn av dette har et større behov for assistanse, har du/dere opplyst kommunen om disse endringene? Hvorfor/hvorfor ikke?

Tema: *Tilflytting: Fra en kommune til en annen*

2. Dersom du/dere har flyttet fra en kommune til en annen, vurderte dere kommunens BPA-ordning før dere flyttet dit? Hvorfor/hvorfor ikke?

- a. Hvis ja, hvilke kriterier var det viktig at kommunen oppfylte?
- b. Hvis ja, på hvilken måte fikk du/dere tilgang på informasjon om kommunens BPA-ordning?

Tema: *Kommunal eller privat assistanseleverandør*

3. Hvilke vurderinger ble gjort før du/dere endte opp med kommunal eller privat assistanseleverandør?

Tema: Søknadsskriving

- 4. Hvilken argumentasjon la du/dere mest vekt på under søknadsskrivingen?**
- a. Grunnleggende behov (toalettbesøk, pusting, måltider), fysisk aktivitet, verv, utdanning, sosial, psykisk helse
 - b. Husker du/dere omtrent hvor mye ekstra dokumentasjon du/dere la ved i søknaden? (Ønsker ikke informasjon om type dokumentasjon, men kun informasjon om antall ekstra vedlegg)
 - c. Dersom du/dere fikk noe hjelp med søknadsskrivingen, hvem fikk du/dere denne hjelpen fra? Opplevde du/dere denne hjelpen som nyttig?
 - d. Har du/dere skrevet lignende søknader til andre instanser? (For eksempel søknad om funksjonsassistanse: Nav). Hvis ja, har du/dere noen tanker om å skrive slike lignende søknader?

Tema: Saksbehandling

- 5. Nå ønsker jeg ditt/deres blikk på saksbehandlingen, hvordan foregikk saksbehandlingen av BPA-søknaden?**
- a. Tok kommunen initiativ til møte med deg/dere, etter at søknaden om BPA var mottatt?
 - b. Dersom kommunen tok initiativ, hvor lenge og hvor ofte møttes dere?
 - c. Hvordan var prosedyren under disse møtene, hvilke temaer ble eksempelvis tatt opp som viktige?
 - d. I hvilken grad fikk du/dere komme til ordet, og i hvilken grad ble du/dere lyttet til?
 - e. Var det noe du/dere reagerte på under disse møtene? Hvis ja, hva da?
 - f. Dersom det ble gjennomført «døgnklokke»-evaluering (går gjennom hele døgnet minutt for minutt, eksempel: hvor lang tid bruker du på å pusse tennene?), i hvilken grad opplevde du/dere at denne evalueringen var nyttig for det endelige vedtaket?
 - g. I hvilken grad var det rom for å kontakte kommunen med tilleggsopplysninger underveis i saksbehandlingen?

Tema: Endelig vedtak

- 6. I hvilken grad samsvarte det endelige BPA-vedtaket fra kommunen, med behovet for assistanse?**
- a. I hvilken grad ble vedtaket skriftlig begrunnet av kommunen? (I følge § 24 i forvaltningsloven skal alle enkeltvedtak begrunnes)

Tema: Avslag på søknad hos kommunen (Dette temaet bør behandles med varsomhet, personen kan allerede ha svart på store deler av spørsmålet under spørsmål 1c. Viktig at du unngår for mye gjentakelser. Kan i så fall si «på det første spørsmålet fortalte du meg

om hvordan du gikk fram/ikke gikk fram med søknaden til statsforvalter. Kan du utdype litt mer om den videre prosessen. Hva gjorde du etter avslaget?)

- 7. Dersom du/dere fikk avslag på søknad om BPA eller fikk mindre timer enn hva du/dere søkte om, hva gjorde du/dere videre?**

Tema: Kommunens lydhørhet/kommunens samarbeidsevner

- 8. Hvordan er terskelen for å ta kontakt med kommunen?**
- a. Hvor hyppig er kontakten med kommunen?
 - b. På hvilke arenaer møtes dere? (Eksempelvis: Formell kontakt over telefon, mail, organiserte møter, uformell kontakt over telefon, mail, spontane møter)
 - c. Bli/ble du/dere lyttet til, når du/dere tar/tok opp utfordringer med kommunen?

Tema: Løsninger for bedringer av BPA-ordningen

- 9. Det er ofte utspill i mediene om at mennesker med assistansebehov ikke får den assistansen de har krav på (dersom intervjuobjektet selv har opplevd å få et annet vedtak, enn de selv opplever som rimelig, er det lurt å legge til «du/dere har jo også opplevd dette»). Har du/dere noen tanker om hvordan BPA-ordningen kan forbedres?**

- 10. Til sist, er det noe du/dere ønsker å legge til som vi ikke allerede har pratet om?**

Tusen takk for at du tok deg tid til å bli intervjuet. Det setter jeg skikkelig stor pris på!

Nå er intervjuet slutt, men om du ønsker å prate med noen andre om temaer vi har vært innom (eksempel: diskriminering og urettferdighet), så kan jeg hjelpe til med å formidle kontakt til Norges Handikapforbund eller Norges Handikapforbunds Ungdom.

10.4 Vedlegg IV: Intervjuguide til kommunebyråkrater

Semi-strukturert intervjuguide: kommunebyråkrat

Introduksjon

Hei. Da var du her, hyggelig! Tusen takk for at du har tatt deg tiden til å bli intervjuet. Du har jo lest informasjonsskrivet og vet hva intervjuet skal handle om, til informasjon bruker jeg også BPA. Men akkurat nå er det ikke mine tanker som skal være i fokus, men dine og kommunen sine. Så i denne situasjonen her er jeg ikke BPA-bruker, men intervjuer. Har du noen spørsmål før vi begynner? Skal jeg bare gå rett på sak? Under dette intervjuet vil jeg stille spørsmål om kommunens prosess rundt behandlingen av BPA-søknader. Jeg har en del spørsmål, så jeg håper vi rekker å gå gjennom alle. Og jeg begynner litt generelt med dette spørsmålet

Tema: *Generelle betraktninger*

- 1. Kan du fortelle meg litt overordnet om en vanlig arbeidsdag som kommunebyråkrat? Hvordan er dagen fra da du kommer på jobb til du forlater jobben?**
 - a. Hvordan vil du beskrive arbeidsfordelingen i kommunen du er ansatt i? Har man for eksempel ansvar for visse områder, mens andre har ansvar for andre områder, eller innebærer alt et delt ansvar?
 - b. Hvor mye tid har dere til hver enkelt sak?

Tema: *Spesifikke betraktninger omkring BPA-saksbehandling*

- 2. Hvordan er kommunen organisert med tanke på saksbehandling av BPA-søknader?**
 - a. I hvilken avdeling/seksjon blir søknader om BPA behandlet?
 - b. Hvor stor grad av kapasitet finnes det i disse avdelingene/seksjonene?
 - c. Hvilke andre saker blir behandlet i disse avdelingene/seksjonene?
- 3. Hvilken bakgrunn har de som arbeider med saksbehandling av BPA-søknader?**
 - a. Pårørendeerfaring eller egenerfaring med BPA?
 - b. Spesialisert kompetanse innenfor offentlig forvaltning og administrasjon eller innenfor funksjonshemmedes rettigheter?
- 4. Hvor mange i staben arbeider med akkurat disse søknadene?**
 - a. Pleier dere å sparre med hverandre, dele på kompetanse og erfaring?

Tema: *Kommunal og/eller privat assistanseleverandør*

5. Tilbyr dere kommunal assistanseleverandør, privat assistanseleverandør, eller begge deler?

- a. Dersom dere tilbyr privat assistanseleverandør, i hvilken grad opplever dere at dette fungerer?

Tema: Opplysninger om BPA på kommunenes hjemmeside

6. I hvilken grad opplyser dere om kommunens tilbud om BPA på nettsidene deres?

- a. Dersom dere blir kontaktet av en person som mener at vedkommende har behov for assistanse, hvordan pleier dere som oftest å møte disse personene?
b. Kan dere bistå med informasjon (eventuelt tips) ved søknadsskriving?

Tema: BPA og toppfinansieringsordningen

7. I hvilken grad benytter kommunen seg av toppfinansieringsordningen?

- a. I hvilken grad opplever dere at toppfinansieringsordningen fungerer som et godt insentiv for kommuner med personer som har krav på omfattende helse- og omsorgstjenester?

Tema: Saksbehandlingen av BPA-søknader

8. Hvordan foregår saksbehandlingen, fra da dere mottar søknaden om BPA til vedtaket er fattet?

- a. Hva legger dere til grunn i vurderingene, før dere fatter vedtak om BPA? (Lovverk som for eksempel pasient- og brukerrettighetsloven, rundskriv, konvensjon, men også attributter omkring søknadsskriveren/brukeren)
b. Har dere fysiske møter med søknadsskriveren/brukeren før dere fatter vedtak? (Legg også til digitale møter, pga. Korona)
c. Hvordan er prosedyren under disse møtene, hvilke temaer er det spesielt viktig for dere å være innom?
d. Dersom dere gjennomfører «døgnklokke» som en del av vurderingen, opplever dere at dette er et godt verktøy for å vurdere søknadsskriverens/brukerens behov for BPA?
e. Dersom dere ikke gjennomfører «døgnklokke», eller ikke oppfordrer søknadsskriveren/brukeren til å gjøre det, hvorfor ikke?
f. Hva legger dere oftest til grunn når vedtak fattes? (Selvstendighet, student, interesseorganisasjoner, rundskriv)
g. Er det noe dere opplever som særlig utfordrende i tidsrommet fra BPA-søknaden ankommer kommunen til vedtaket er fattet?

- 9. I hvilken grad legger dere ved en skriftlig begrunnelse for vedtaket om BPA? (I følge forvaltningsloven § 24 skal alle enkeltvedtak begrunnes)**
- 10. I hvilken grad bruker kommunen pasient- og brukerrettighetsloven når vedtak fattes?**

Tema: Avslag på søknad hos kommunen, men medhold hos statsforvalter

- 11. Hvordan er oppfølgingsprosessen etter avslag om BPA?**
- a. Dersom søkeren/brukeren får avslag av kommunen, men medhold hos statsforvalteren, hvordan opplever dere det videre samarbeidet med BPA-brukeren?
 - b. Dersom søkeren/brukeren får mindre BPA-timer enn det er søkt om, men søkeren/brukeren likevel velger å gå for vedtaket, hvordan opplever dere det videre samarbeidet med BPA-brukeren?

Tema: Kommunalt samarbeid med interesseorganisasjoner

- 12. Har dere sporadiske eller jevnlige møter med det kommunale rådet for funksjonshemmede? (Kan også være at kommunen heller har kontakt med andre organisasjoner som for eksempel NHF, FFO eller Unge funksjonshemmede, spør derfor heller om dette, om det er tilfellet)**
- a. Hvis dette er tilfellet, hvem tar initiativ til disse møtene?
 - b. Hvor ofte blir de gjennomført?
 - c. Kan du si mer om hva som pleier å være temaene for disse møtene?
 - d. Opplever dere at dere får utbytte av disse møtene?

Tema: Løsninger for bedring av BPA-ordningen

- 13. Det er ofte utspill i mediene om at mennesker med assistansebehov ikke får den assistansen de har krav på. I hvilken grad anser kommunen dette som en utfordring, der man trenger å iverksette umiddelbare insentiver?**
- a. Har dere noen tanker om hvordan BPA-ordningen kan forbedres?
 - b. Har dere noen tanker om øremerkede midler av BPA?
 - c. I hvilken grad tror dere det kunne vært gunstig å legge begrensninger på det lokale selvstyret, for å oppfylle BPA-ordningens intensjon? / I hvilken grad tror dere det kunne vært gunstig med sterkere statlige føringer, for å oppfylle BPA-ordningens intensjon?

- 14. Til sist, er det noe du ønsker å legge til som vi ikke allerede har pratet om?**

Tusen takk for at du tok deg tid til å bli intervjuet. Det setter jeg skikkelig stor pris på!