

BUF-dir  
Postboks 2233  
  
3103 Tønsberg



Norges  
Handikapforbund

Vår dato: 09.04.2019  
Vår ref.: LØ/-

## **Norges Handikapforbunds høringsuttalelse til «Forskrift om tilskudd til funksjonshemmedes organisasjoner».**

NHF viser til direktoratets høringsbrev med referanse 201/51713, og avgir herved vårt høringssvar om ovennevnte forslag til forskrift.

### **Oppsummering av Norges Handikapforbund (NHF) sine synspunkter:**

- NHF støtter direktoratets forslag om å endre regelverkets status fra «regler» til forskrift i samsvar med forvaltningslovens definisjon.
- NHF støtter direktoratets ambisjon om å forenkle og tydeliggjøre premisser og forutsetninger i forskriften, noe vi mener vil bidra til redusert fare for forskjellsbehandling og gi større forutsigbarhet om reglens vilkår og praksis.
- NHF støtter i all hovedsak forskriftens forslag til definisjoner, men vi savner en definisjon av begrepet funksjonshemming som presiserer at funksjonshemming er et samfunnskapt problem.
- NHF mener forskriften legger opp til en uønsket, byråkratisk og lite formålstjenlig regulering av likepersonarbeidet.
- NHF mener forskriften ikke gir tilstrekkelig motivasjon og stimulans til større grad av samorganisering, og til å motvirke organisatorisk oppsplitting.
- NHF mener at statlig finansiering av paraplyorganisasjoner er prinsipielt uheldig og svekker organisasjonenes styringsansvar for paraplyens virksomhet.
- NHF mener særordninger for navngitte organisasjoner og stiftelser er en unødvendig og uønsket forskjellsbehandling.

## Utdyping av våre synspunkter og forslag

I det følgende gir NHF sine synspunkter på enkelte paragrafer som vi ønsker å kommentere og gi konkrete endringsforslag til. Utheving i teksten er gjort for å understreke og fokusere på vesentlige punkter.

### §1 MÅL

NHF støtter forslaget til formålet med ordningen, men foreslår at begrepet «organisasjoner for funksjonshemmede» endres til «organisasjoner **av** funksjonshemmede.»

NHF mener det er viktig at forskriftene signaliserer at ordningen er ment å være for organisasjoner som representerer og er styrt **av** funksjonshemmede selv. Dette er også konsistent med forskriftens krav om styring og representativitet, jfr. bl.a. §14 a og b m.fl. I denne anledning viser vi også til våre innspill og forslag til § 16 «Tilskudd gis ikke til følgende»

Vi vil også fremheve betydningen av at Norge har ratifisert FN konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter (CRPD). Konvensjonen oppstiller, på overordnet nivå, og for alle relevante samfunnsområder og sektorer, prinsipper og krav i forhold til funksjonshemmedes likeverd og likestilling.

NHF vil derfor foreslå at henvisning til konvensjonen inntas i formålsparagrafens første ledd, slik:

«... til å jobbe i **samsvar med FN konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter (CRPD)**, mot diskriminering og for likestilling av personer med funksjonsnedsettelse i samfunnet.»

### § 3 KRITERIER FOR MÅLOPPNÅELSE

NHF mener at andre ledd i § 1 «Mål» dekker forutsetningene for måloppnåelse slik dette er beskrevet i § 3. Vi foreslår derfor at § 3 strykes, og at § 1 endrer navn til «Formål og kriterier for måloppnåelse».

### § 4 GENERELLE DEFINISJONER

NHF registrerer at forskriften, jfr. § 4 bokstav i), kun definerer begrepet **redusert funksjons- evne**. En slik biomedisinsk definisjon evner ikke å reflektere den reelle årsaken til hva som er **funksjonshemmende forhold i samfunnet**. Vi er derfor opptatt av at begrepet funksjonshemming også blir løftet frem i forskriften, særlig fordi begrepet står sentralt i organisasjonenes interessepolitiske arbeid mot diskriminering og for likestilling av funksjonshemmede.

I NOU 2001:22 «Fra Bruker til Borger» ble behovet for et paradigmeskifte i synet på, og i politikken overfor funksjonshemmede understreket. Et skifte bort fra en endimensjonal og tradisjonell biomedisinsk forståelse og tilnærming, over til en tolkning og tilnærming hvor anti-diskriminering og menneskerettigheter settes i fokus.

NOU 2001:22 «Fra Bruker til Borger» uttrykte dette slik:

*«Tradisjonelt har funksjonshemming vært sett som en egenskap ved individet - den funksjonshemmede personen. Det har vært nært knyttet til en medisinsk forståelse, der funksjonshemming ses som en konsekvens av sykdom, lyte eller andre biologiske avvik.*

*I løpet av de siste 20 årene har denne biologisk-medisinske forståelsen blitt sterkt utfordret. Kritikken handler i første rekke om at samfunnet som omgir den funksjonshemmede tas som en selvfølge og dermed går fri. En ser i praksis bort fra at omgivelsene har avgjørende betydning for i hvilken grad f.eks. det å ikke kunne gå, er funksjonshemmende. Det er opplagt at om trapper byttes ut med ramper og heiser så er ikke en rullestolbruker like funksjonshemmet. Likeledes er døvhet lite funksjonshemmende i et miljø der alle kan tegnspråk, og lett utviklingshemming er mindre hemmende i et enklere samfunn der bare få kan lese og skrive. Et annet og lignende poeng er at funksjonshemmede slett ikke alltid er funksjonshemmet. Det kommer an på situasjonen.»*

I St.meld. nr. 40 (2002-2003) *Nedbygging av funksjonshemmende barrierer*, defineres funksjonshemming som et relasjonelt forhold mellom individets forutsetninger og omgivelsenes krav, slik:

*”Funksjonshemming oppstår når det foreligger et gap mellom individets forutsetninger og omgivelsenes utforming eller krav til funksjon.”*

Den relasjonelle forståelsen av funksjonshemming blir utfordret fordi den nærmest fordeler «skyld» mellom individuelle egenskaper og den manglende politiske viljen til å utforme samfunnet slik at det **ikke** oppstår funksjonshemmende barrierer.

NHF fremmer derfor et mer samfunnspolitisk syn på funksjonshemming:

*Funksjonshemming oppstår når det skapes et samfunn som ikke tar hensyn til det faktum at alle mennesker er forskjellige. Politiske beslutninger om hvordan samfunnet skal utformes og organiseres, avgjør om noen blir påført funksjonshemninger eller ikke. Fysiske barrierer og stigmatiserende holdninger stenger mange borgere ute fra likeverdig deltakelse i fellesskapet. Funksjonshemming er diskriminering av personer med funksjonsnedsettelse.*

NHF foreslår at det inntas et nytt punkt under § 4 «Generelle definisjoner» hvor funksjonshemming blir beskrevet i samsvar med dette.

Til § 4 punkt j) vil vi etterlyse et tydeligere mål med det interessepolitiske arbeidet, og foreslår avslutningen endret fra «...med formål om å bedre situasjonen for deres interessegruppe(r).» til «...med formål om å styrke rettighets- og likestillingsarbeidet overfor funksjonshemmede, jfr. § 1.»

Til § 4 punkt k) vil vi bemerke at formuleringen med fordel kunne vært forenklet uten å endre definisjonen slik den er inntatt i forskriften, ved å si:

*Likepersonarbeid: organisert, ikke-profesjonalisert overføring av personlige erfaringer fra personer med funksjonsnedsettelse/pårørende og til personer med funksjonsnedsettelse/pårørende uten tilsvarende egenerfaringer.*

## **§ 5 KONTINGENT**

NHF registrerer at det ikke er foreslått en forhøyelse av minimumsbeløpet for individuelt medlemskap i organisasjonene. Beløpet har stått ujustert i mange år, og siden det er fastsatt for å medvirke til at medlemskap er basert på egen vilje, interesse og forpliktelse, mener vi at beløpet bør justeres opp til (minst) det dobbelte, kr. 100,- pr. år.

## **§ 10 TELLENDE LIKEPERSONSAKTIVITETER**

NHF viser til den betydning likepersonarbeidet har både blant erfarne og uerfarne funksjonshemmede, og hvor viktig likepersonarbeidet er som servicetilbud fra funksjonshemmedes egne organisasjoner.

Likepersonvirksomheten er etterspurt fra rehabiliteringstjenestene, og har stor betydning for samfunnet i det målgruppen for virksomheten får økte kunnskaper og evner til å gjøre egne valg og å leve selvstendig. Derfor står også forventinger og krav til effektivitet, kvalitet og innovasjon på denne virksomheten helt sentralt i organisasjonene.

Det er viktig at likepersonarbeidet tilpasses lokale forhold, den aktuelle målgruppens særlige behov, og ikke minst til organisasjonenes ulike ressursgrunnlag.

Videre er det helt grunnleggende at tilbudet om likepersonvirksomhet også når ut til funksjonshemmede som **ikke** er organiserte. Derfor er det **særdeles uheldig** at forskriften setter krav om at ordningen kun skal forbeholdes de som allerede er medlemmer av organisasjonene, jfr. forskriftens § 10 punkt a), hvor det heter at samtalen skal være mellom et **medlem** og en likeperson i organisasjonen.

Det også viktig at registreringskravene ikke utfordrer kravene til personvern og konfidensialitet, særlig gjelder dette for små diagnosegrupper hvor opplysning om f.eks. bostedskommune kan være tilstrekkelig som identifikasjon av enkeltpersoner.

Vi stiller oss både undrende og avvisende til at staten ønsker en sterkt detaljregulerende forskrift om enkelt-aktiviteter i likepersonarbeidet, og på den enkelte likepersons eget aktivitetsnivå. Dette mener vi harmonerer dårlig både med likepersonarbeidets opprinnelse, natur og formål.

**En statlig overstyring vil bidra til å hemme en videreutvikling av likepersonaktiviteter, og frata organisasjoner og likepersoner mulighetene til å utøve aktivitetene ut fra særlige behov blant målgruppen, det varierende ressursgrunnlaget, og de ulike forutsetningene organisasjonene som bedriver organisert likepersonvirksomhet har.**

NHF mener forskriften kun skal begrenses til å definere hva likepersonarbeidet og likepersoner er, og å slå fast at organisasjonene skal rapportere om sitt likepersonarbeid i årsmeldingene som vedlegges søknaden om tilskudd.

Med bakgrunn i ovennevnte vil NHF foreslå at § 10 «Tellende likepersonaktiviteter» tas ut av forskriften, og at poengberegningen pr. aktivitet overføres til antall registrerte likepersoner, jfr. § 19 pkt. e). Alternativt at poengene fordeles til organisasjoner som har registrerte likepersoner, basert på disse organisasjoners medlemstall, evt. i kombinasjon med gruppeplasing. På den måten vil poengberegningen for likepersonarbeidet bedre kunne reflektere både målgruppens størrelse og funksjonsnivå.

## **§ 11 TELLENDE LIKEPERSONER**

Vårt forslag om å fjerne § 10 fra forskriften, medfører at § 11 endrer navn til «Likepersoner», og at begrepet «tellende likepersoner» endres til «likepersoner» i teksten.

NHF deler intensjonen i første ledd, om at en *likeperson kan ikke motta lønn for arbeidet*.

Vi mener at begrepet **lønn** kan misforståes i denne sammenhengen. Det som er viktig er at likepersonarbeidet utføres på et frivillig og ikke-profesjonalisert grunnlag, det vil si uten krav om profesjonelle, yrkesfaglige kvalifikasjoner, og uten ansettelsesforhold. Dette bør likevel ikke være til hinder for at likepersoner kan motta et symbolsk honorar.

NHF foreslår at andre setning i første ledd blir lydende: *Det kan ikke oppstilles profesjons- eller yrkesfaglige krav for å bli godkjent som likeperson, og man kan ikke være i et ansettelsesforhold som likeperson.*

## **§ 14 ORGANISASJONER SOM OMFATTES AV FORSKRIFTEN**

I tilleggspunkt a) settes det krav om minst 250 tellende medlemmer for å bli godkjent som potensielt stønadsberettiget organisasjon.

NHF støtter at det settes et minstekrav til organisasjonens størrelse, særlig siden det i forskriftens § 15 er fastsatt unntaksbestemmelser for sjeldne diagnoser. Hvor grensen skal settes har vært gjenstand for diskusjon ved en rekke tidligere utredninger og regelrevisjoner. Nivået på dette minimumskravet har stått uforandret i lang tid.

Det enkle faktum at funksjonshemmede, i et land med knappe 5 millioner innbyggere, har organisert seg i mer enn 130 selvstendige organisasjoner, underbygger erkjennelsen av at funksjonshemmede svekker sin påvirkningskraft i forhold til forskriftens formål om «å jobbe mot diskriminering og for likestilling av personer med funksjonsnedsettelse i samfunnet». Erfaringene viser også at oppsplitting av organisasjoner har medført at det er mange enkeltorganisasjoner innenfor samme diagnose eller diagnosegruppe.

NHF mener det er i samsvar med forskriftens formål å motvirke oppsplitting, og å stimulere til større og sterkere organisasjoner av funksjonshemmede. Vi foreslår derfor at kravet til minste medlemsantall settes til 1000.

I tilleggspunkt b) settes det krav om at potensielt stønadsberettigede organisasjoner må ha medlemmer og tilbud registrert i minst 4 fylker.

NHF støtter at det settes et minstekrav til organisasjonenes geografiske virke og utbredelse. Vi ser at antallet fylker er under endring fra tidligere 19, nå 18, til 11 i 2020 og en fortsatt aktiv politisk debatt om behovet for ytterligere kommunesammenslåing og enda større regioner/fylker. Det understreker behovet for ikke å bli tallspesifikk om dette antallet i forskriften.

NHF mener det må settes strengere krav om utbredelse i en driftstilskuddsordning for **nasjonale** organisasjoner, og foreslår derfor at kravet til utbredelse av medlemmer og aktivitet må omfatte **minst halvparten** av landets fylker/regioner for organisasjoner som ikke omfattes av unntaksbestemmelsene i § 15.

### **§ 15 UNNTAKSBESTEMMELSER FOR SJELDNE DIAGNOSER**

NHF støtter direktoratets forslag til unntaksbestemmelser i § 15, men foreslår at fastsetting av nivået på unntaksvilkårene justeres i samsvar med NHFs forslag til endringer i § 14.

### **§ 16 TILSKUDD GIS IKKE TIL FØLGENDE**

NHF støtter direktoratets forslag til avgrensning av søknadsberettigede organisasjoner, men vil foreslå et nytt punkt under § 16, hvor det slås fast at organisasjoner som kun har til formål å ivareta pårørendes interesser ikke skal være stønadsberettigede.

I dette legger vi at kun organisasjoner av pårørende der funksjonshemmede, som følge av manglende evne til selv å ivareta sine interesser uavhengig av pårørende, skal være tilskuddsberettiget etter forskriftens bestemmelser. En naturlig konsekvens av dette vil være at organisasjoner som kun har til formål å ivareta pårørendes egeninteresser ikke skal være

tilskuddsberettigede etter denne forskriften. Et slikt prinsipp mener vi er konsistent med det faktum at driftstilskuddsordningen er en støtteordning til **funksjonshemmedes organisasjoner**.

### **§ 18 BASISTILSKUDDETS STØRRELSE**

NHF viser til sine merknader og innspill om behovet for å styrke samorganisering, bl.a. våre forslag til § 26 «Sammenslåingstilskudd».

Det er et beklagelig faktum at basistilskuddet i seg selv kan gi stimulans til oppsplitting av organisasjoner. Utbrytergrupper som oppnår minstekravene i forskriften vil motta basistilskuddet, og dermed får de økonomisk grunnlag til selvstendig organisasjonsdrift.

NHF vil derfor foreslå at det innføres en «karenstid» som innebærer at en ny tilskuddsberettiget organisasjon ikke mottar basistilskudd de 2 første tilskuddsårene.

NHF foreslår at dette inntas i forskriftens § 18 ved følgende justering i tredje setning: *«Basistilskudd utbetales fra og med 3dje tilskuddsår, og gis ikke til organisasjoner som får driftstilskudd etter ...»*

### **§ 19 VEKTING OG POENGBEREGNING FOR VARIABLE UTMÅLINGSKRITERIER**

NHF registrerer at den foreslåtte endringen av dagens poengberegning pr. medlem, jfr. § 19 punkt a) favoriserer de mindre og mellomstore organisasjoner foran de større i forhold til eksisterende regelverk.

Til tross for at den foreslåtte endring i poengberegningen vil slå positivt ut for NHF, vil vi understreke behovet for å stimulere til større organisasjoner for å styrke funksjonshemmedes kamp mot diskriminering og for likestilling.

NHF foreslår derfor at dagens poengberegning pr. medlem videreføres.

Vi vil også henvise til den endring som skjer både i forhold til generell utvikling, og i folks ønske om å engasjere seg i mer kampanjerettet og prosjektorganisert virksomhet. En slik utvikling utfordrer den tradisjonelle organisasjonsstrukturen med lokallag og fylkeslag, og fordrer at organisasjonene finner nye og mer fleksible organisatoriske former.

NHF ønsker derfor å advare mot et system som i sin poengberegning for tilskudd, bidrar til å konservere en organisasjonsstruktur som i økende grad oppleves som utdatert.

Vi vil ikke foreslå konkrete endringer i denne omgang, men ser gjerne at denne erkjennelsen av aktuelle utviklingstrender blir gjort til et vesentlig moment ved neste forskriftsrevisjon.

## **§ 21 MÅL MED GRUPPEPLASSERING**

NHF viser til at siktemålet med gruppeplasseringen er å innrette merkostnadsdekningen i forhold til de ulike behov man finner blant funksjonshemmedes organisasjoner.

Vi mener derfor det er mer dekkende å si at «Siktemålet med gruppeplasseringen er å **redusere merkostnadsbelastningen** som ulike organisasjoner og grupper av funksjonshemmede har...»

## **§ 22 DEFINISJON AV EKSTRAKOSTNADER**

NHF mener det kan være hensiktsmessig å presisere at gruppeplasseringens hensikt er å bidra til delvis dekning av de merkostnader organisasjonene har for sine møter, aktiviteter og virksomhet, og **ikke** til dekning av eventuelle diagnoserelaterte merkostnader som er direkte knyttet til det enkelte medlems daglige liv og virke.

## **§ 25 UTTRAPPINGSTILSKUDD**

NHF støtter prinsippet om mulighetene for et uttrappingstilskudd for organisasjoner som i en **kortere periode** har negativt utslag i antall medlemmer og/eller utbredelse, og som derfor medfører at de ikke fullt ut tilfredsstiller forskriftens krav.

Vi mener imidlertid at forslaget bør bli mer presist på at de midlertidige endringene som begrunner en søknad om uttrappingstilskudd ikke må utgjøre **vesentlige endringer**. F.eks. vil en **vesentlig** nedgang i medlemstallet og/eller aktivitetsutbredelsen, stort sett alltid være et viktig signal fra medlemmene/målgruppen, og bør derfor **ikke** gi grunnlag for uttrappingstilskudd.

Siden dette er ment å være en midlertidig ordning for å gi organisasjoner i «faresonen» mulighet til igjen å nå forskriftskravene, mener vi at et slikt uttrappingstilskudd maksimalt kan mottas for en periode på 1 år, og maksimalt 2 ganger.

## **§ 26 SAMMENSLÅINGSTILSKUDD**

NHF mener at forskriften i større grad burde vektlegge betydningen av det formålstjenlige i å stimulere til sammenslåing gjennom samorganisering. Vi viser her til tidligere momenter om dette i vår høringsuttalelse, jfr. særlig våre forslag i § 18 om basistilskuddet.

NHF mener det er uheldig at det settes et krav om at ordningen med sammenslåingstilskudd forbeholdes organisasjoner som har mottatt tilskudd de siste 2 årene, og foreslår derfor at andre setning i første ledd av § 26 strykes.



Som et tillegg vil vi foreslå at organisasjoner som slår seg sammen får beholde basistilskuddene de har mottatt som tilskuddsberettigede enkeltorganisasjoner. Dette vil stimulere til sammenslåing av eksisterende organisasjoner.

### **§ 34 HVA TILSKUDET IKKE KAN BRUKES TIL**

NHF deler direktoratets forslag til opplisting av unntak, men mener det er en fare at begrepet «forretningsvirksomhet» kan tolkes for vidt, all den stund de fleste frivillige organisasjoner bedriver inntektsgenererende virksomhet i forbindelse med salg av effekter, dugnadsprodukter, lodd etc. som ikke kan anses som kommersiell.

Vi vil derfor foreslå at begrepet «forretningsvirksomhet» blir erstattet med «kommersiell forretningsvirksomhet»

### **§ 42 PARAPLYORGANISASJONER**

Også ved denne regelrevisjonen ønsker NHF å gjenta sitt syn om det prinsipielt uheldige og uønskede ved at staten finansierer organisasjonenes paraplyer gjennom direkte driftstilskudd. Vi mener at paraplyene skal finansieres av sine medlemsorganisasjoner.

Paraplyene skal fungere som en «spydspiss» og formidle medlemsorganisasjonenes omforente felles standpunkter i sitt utrednings- og påvirkningsarbeid. Derfor ligger det i paraplyens fundament at den må styres og forvaltes av sine medlemsorganisasjoner. I et slikt prinsipp hegner man også om paraplyens ansvar overfor sine medlemsorganisasjoner, og man sørger for at paraplyen **for sin daglige drift** står fri og uavhengig av alle andre enn sine medlemsorganisasjoner.

NHF finner at teksten i § 42, første ledd, «i størst mulig grad skal kunne opprettholde eksisterende aktivitetsnivå» bidrar til å understreke våre synspunkter om behovet for å tydeliggjøre paraplyenes uavhengighet til staten. Å nærmest «frede» driftstilskuddet til paraplyene selv om den endres i tilslutning eller drift, utgjør ikke bare en uønsket forskjellsbehandling av de tilskuddsberettigede organisasjonene, - det kan også gi næring til oppfatningen om at staten gjør paraplyen til en slags «forlenget og særlig beskyttet arm».

NHF vil derfor på nytt fremme forslaget om at det innføres et øremerket paraplytilskudd, som går til de tilskuddsberettigede organisasjonene som er tilsluttet en paraply. Paraplytilskuddet kan fastsettes av BUF-dir, enten likt pr. organisasjon, eller det kan reflektere organisasjonens størrelse basert på antall medlemmer.

At tilskuddet gjøres øremerket betyr at det kun kan overføres til den paraplyen organisasjonen er medlem av. Organisasjoner uten paraplytilknytning skal ikke motta slikt tilskudd.

### **§ 43 DØVBLINDES ORGANISASJONER**

NHF forstår godt de helt særegne kommunikasjonsmessige utfordringer for gruppen døvblinde, men finner det betenkelig at forskriften navngir bestemte organisasjoner. Etter vår mening vil dette kunne medvirke til en statlig styring av døvblindes egne ønsker og behov for organisering.

NHF vil derfor anbefale at teksten i § 43 blir konsistent med paragrafens navn, og at man ikke nevner spesifikke organisasjoner, men bruker benevnelsen «døvblindes organisasjoner»

### **§ 44 STIFTELSE**

For **stiftelser** bør det under ingen omstendigheter gis tilskudd etter en forskrift om «driftstilskudd for funksjonshemmedes organisasjoner». Slike tilskudd, uansett hvor godt formålet eller målgruppen for tiltaket er, bør tas fra andre ordninger eller bevilgninger.

På bakgrunn av ovennevnte vil NHF foreslå at § 44 tas ut av forskriften.

### **AVSLUTTENDE KOMMENTAR**

NHF står til disposisjon for direktoratet dersom det skulle være behov for ytterligere presiseringer eller utdyping av vårt høringsinnspill.

Med vennlig hilsen

**NORGES HANDIKAPFORBUND**

Arne Lein  
forbundsleder

Sunniva Ørstavik  
generalsekretær